

L'ACCORD GÉNÉRAL SUR LE COMMERCE DES SERVICES

INTRODUCTION

L'Accord général sur le commerce des services (AGCS) est un accord relativement nouveau. Il est entré en vigueur en janvier 1995 suite aux négociations du Cycle d'Uruguay pour étendre le système commercial multilatéral aux services.

Tous les Membres de l'Organisation mondiale du commerce sont signataires de l'AGCS et doivent assumer les obligations qui en découlent. De la même façon, ils s'engagent, conformément à l'article XIX de l'AGCS, à procéder à de nouvelles séries de négociations sur la libéralisation des échanges. La première série de ces négociations a commencé en janvier 2000 et a été ensuite intégrée dans le cadre plus large du Programme de Doha pour le développement (PDD). Ainsi, quelle que soit la politique de leurs pays, les responsables du commerce doivent bien connaître cet accord et ses conséquences sur le commerce et le développement. Ces conséquences peuvent être bien plus importantes que ne le laissent supposer les données disponibles sur le commerce.

On espère que la présente introduction contribuera à mieux faire comprendre l'AGCS, les enjeux et les possibilités associés aux engagements contractés dans le cadre de l'Accord. Pour les utilisateurs qui connaissent bien l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) et les concepts qui le sous-tendent, les similitudes et les différences seront signalées, le cas échéant.

Le texte ci-après est fondé sur un module de formation plus complet concernant l'AGCS, qui est disponible sur le site Web de l'OMC (<http://www.wto.org/>). Pour plus de commodité, on trouvera dans une annexe un glossaire des termes les plus fréquemment employés.

1. OBJECTIFS ET NOTIONS DE BASE

1.1 Historique

L'Accord général sur le commerce des services (AGCS) est le premier accord multilatéral qui vise le commerce des services. Sa conclusion a été l'une des plus grandes réalisations des négociations du Cycle d'Uruguay, de 1986 à 1993. Elle est intervenue près d'un demi-siècle après l'entrée en vigueur de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) de 1947, le pendant de l'AGCS pour le commerce des marchandises.

La nécessité d'un accord sur le commerce des services a été longtemps mise en doute. De vastes compartiments de l'économie des services, allant de l'hôtellerie et de la restauration aux services personnels, ont traditionnellement été considérés comme des activités intérieures ne se prêtant pas à l'application des notions et instruments de la politique commerciale. D'autres secteurs, allant du transport ferroviaire aux télécommunications, ont été perçus comme des domaines classiques de propriété de l'État ou relevant de son contrôle, en raison de leur importance du point de vue des infrastructures et de l'existence perçue, dans certains cas, de situations de monopole naturel. Un troisième groupe important de secteurs, notamment la santé, l'éducation et les services d'assurance de base, est considéré dans beaucoup de pays comme relevant de la responsabilité de l'État, du fait de son importance pour l'intégration sociale et la cohésion régionale, et devrait être strictement réglementé au lieu d'être exposé à l'univers impitoyable des marchés.

Toutefois, certains secteurs de services, en particulier la finance internationale et le transport maritime, sont largement ouverts depuis des siècles en tant que compléments naturels du commerce des marchandises. D'autres grands secteurs ont subi des mutations techniques et réglementaires fondamentales au cours des dernières décennies, ce qui les a ouverts à la participation commerciale privée et a réduit, voire éliminé les obstacles à l'entrée existants. L'apparition d'Internet a contribué à créer de nombreuses variantes de produits marchands sur le marché international – des activités bancaires électroniques à la télésanté et au télé-enseignement – qui étaient inconnus il y a seulement 20 ans et a éliminé les obstacles au commerce liés à la distance qui avaient défavorisé les fournisseurs et les utilisateurs des zones reculées (les services professionnels comme le développement de logiciels, les services de conseil et de consultation en constituent quelques exemples pertinents). Un nombre croissant de gouvernements ont progressivement exposé à la concurrence des domaines auparavant objets de monopole, les télécommunications, par exemple.

Cela traduit un changement d'attitude fondamental. Le cadre traditionnel (monopolistique) du service public est apparu de plus en plus inapproprié pour le fonctionnement de certains des compartiments les plus dynamiques et novateurs de l'économie, et les pouvoirs publics manquaient apparemment de l'esprit d'entreprise et des ressources financières nécessaires pour exploiter pleinement les possibilités de croissance.

Les services sont devenus dernièrement le compartiment le plus dynamique du commerce international. Depuis 1980, le commerce mondial des services a progressé plus rapidement, bien que partant d'une base assez modeste, que les flux de marchandises. Malgré des conceptions erronées très répandues, les pays en développement ont participé activement à cette croissance. Alors qu'elle représentait environ 20% en 1980, sur la base de la balance des paiements, leur part dans les exportations mondiales de services s'est élevée à 24,5% en 2000 pour atteindre 31% en 2010. Cette part serait encore bien plus importante, de l'ordre de 50%, si le commerce mondial était mesuré en valeur nette, compte non tenu des éléments importés et seule la valeur ajoutée (et négociée) par les différentes économies étant prise en considération.

Face à la dynamique soutenue du commerce mondial des services, qui est une conséquence, et non des moindres, de la prolifération des chaînes logistiques internationales, la nécessité de règles reconnues au niveau international est apparue de plus en plus évidente.

1.2 Objectif fondamental

Comme il est dit dans son préambule, l'AGCS vise à contribuer à l'expansion du commerce "dans des conditions de transparence et de libéralisation progressive et comme moyen de promouvoir la croissance économique de tous les partenaires commerciaux et le développement des pays en développement". L'expansion du commerce est ainsi perçue non pas comme une fin en soi, comme le prétendent certaines critiques, mais comme un instrument de promotion de la croissance et du développement. La corrélation avec le développement est en outre renforcée par des références explicites dans le préambule à l'objectif d'une participation accrue des pays en développement au commerce des services et à la situation économique spéciale et aux besoins des pays les moins avancés dans les domaines du développement, du commerce et des finances.

La contribution de l'AGCS au commerce mondial des services repose sur trois principaux axes à savoir: a) assurer une transparence et une prédictibilité accrues des règles et réglementations pertinentes; b) établir un cadre commun de disciplines régissant les transactions internationales, et c) promouvoir la libéralisation progressive par des séries successives de négociations. Dans le cadre de l'Accord, ce dernier principe revient à améliorer l'accès aux marchés et accorder le traitement national aux services et fournisseurs de services étrangers, dans un nombre croissant de secteurs. Il n'implique cependant pas la déréglementation. Au contraire, l'Accord reconnaît explicitement le droit des pouvoirs publics de réglementer et d'introduire de nouvelles réglementations afin de répondre à des objectifs de politique nationale, ainsi que le besoin particulier des pays en développement d'exercer ce droit.

1.3 Définition du commerce des services et des modes de fourniture

La définition du commerce des services au titre de l'AGCS repose sur quatre axes, en fonction de la présence territoriale du fournisseur et du consommateur au moment de la transaction. Conformément à l'article I:2, l'AGCS vise la fourniture d'un service:

- a) en provenance du territoire d'un Membre et à destination du territoire de tout autre Membre (Mode 1 – Commerce transfrontières);
- b) sur le territoire d'un Membre à l'intention d'un consommateur de services de tout autre Membre (Mode 2 – Consommation à l'étranger);
- c) par un fournisseur de services d'un Membre, grâce à une présence commerciale sur le territoire de tout autre Membre (Mode 3 – Présence commerciale); et
- d) par un fournisseur de services d'un Membre, grâce à la présence de personnes physiques d'un Membre sur le territoire de tout autre Membre (Mode 4 – Présence de personnes physiques).

L'encadré A présente des exemples des quatre modes de fourniture.

Encadré A: Exemples de modes de fourniture (du point de vue d'un Membre "importateur" A)

Mode 1: Transfrontières

Des utilisateurs du Membre A reçoivent des services de l'étranger par le biais du réseau de télécommunications ou du réseau postal. Ces fournitures peuvent inclure des rapports de consultants ou des études de marché, des conseils de télémédecine, la formation à distance ou des plans architecturaux.

Mode 2: Consommation à l'étranger

Des ressortissants du Membre A se rendent à l'étranger en tant que touristes, étudiants ou malades pour consommer différents services.

Mode 3: Présence commerciale

Le service est fourni dans le Membre A par une filiale, une succursale ou un bureau établis sur place d'une société appartenant à des intérêts étrangers et contrôlée par eux (banque, groupe hôtelier, société de construction, etc.).

Mode 4: Mouvement de personnes physiques

Un étranger fournit des services dans le Membre A en tant que fournisseur indépendant (consultant, travailleur de la santé, par exemple) ou salarié d'une société de services étrangère (bureau de consultants, hôpital, société de construction, par exemple).

1.4 Portée et application

L'article I:1 dispose que l'AGCS s'applique aux mesures des Membres qui affectent le commerce des services. Peu importe, dans ce contexte, qu'une mesure soit prise au niveau des gouvernements centraux, régionaux ou locaux, ou par des organismes non gouvernementaux exerçant les pouvoirs qui leur sont délégués. La définition pertinente couvre toute mesure, "que ce soit sous forme de loi, de réglementation, de règle, de procédure, de décision, de décision administrative, ou sous toute autre forme, ... concernant:

- l'achat, le paiement ou l'utilisation d'un service;
- l'accès et le recours, à l'occasion de la fourniture d'un service, à des services dont ces Membres exigent qu'ils soient offerts au public en général;
- la présence, y compris la présence commerciale, de personnes d'un Membre pour la fourniture d'un service sur le territoire d'un autre Membre".

Cette définition est sensiblement plus large que celle à laquelle pourraient s'attendre des fonctionnaires dans les domaines liés au commerce. Il importe donc de faire bien connaître au personnel à tous les niveaux les notions de base de l'AGCS pour éviter qu'il n'agisse, sans le vouloir, de manière contraire aux obligations visées par l'Accord et lui permettre de négocier efficacement avec les partenaires commerciaux.

Pour structurer leurs engagements, les Membres de l'OMC utilisent généralement un système de classification comprenant 12 secteurs de services de base (document MTN.GNS/W/120):

- Services fournis aux entreprises (y compris services professionnels et services informatiques)
- Services de communication
- Services de construction et services d'ingénierie connexes

- Services de distribution
- Services d'éducation
- Services concernant l'environnement
- Services financiers (y compris services d'assurance et services bancaires)
- Services de santé et services sociaux
- Services relatifs au tourisme et aux voyages
- Services récréatifs, culturels et sportifs
- Services de transports
- Autres services non compris ailleurs

Ces secteurs sont en outre subdivisés en quelque 160 sous-secteurs au total. Dans ce système de classification, tout secteur de services, ou ses segments, peut être inclus dans la Liste d'engagements d'un Membre avec des obligations spécifiques en matière d'accès aux marchés et de traitement national. Chaque Membre de l'OMC a présenté une telle liste, comme l'exige l'article XX:1 de l'Accord.

Il n'y a qu'une exception sectorielle dans l'ensemble autrement complet de mesures visées par l'Accord. L'Annexe sur les services de transport aérien de l'AGCS n'inclut que les mesures touchant les services de réparation et de maintenance des aéronefs, la vente et la commercialisation des services de transport aérien, et les services de systèmes informatisés de réservation (SIR). Elle exclut les mesures qui affectent les droits de trafic aérien et les services directement liés à l'exercice de ces droits. Cette exclusion fait l'objet de réexamen périodique.

Une autre exception générale s'applique aux "services fournis dans l'exercice du pouvoir gouvernemental" (article I:3 b)). La définition pertinente précise qu'il s'agit des services qui ne sont "fourni[s] ni sur une base commerciale, ni en concurrence avec un ou plusieurs fournisseurs de services" (article I:3 c)). Au nombre des exemples typiques on peut citer la police, la protection contre l'incendie, les opérations de politique monétaire, les régimes de sécurité sociale obligatoire et l'administration fiscale et douanière.

1.5 Obligations générales relatives à la transparence et à la "bonne gouvernance"

La mise en œuvre et le fonctionnement effectifs d'un accord sont particulièrement tributaires d'une information suffisante sur les règles et réglementations potentiellement pertinentes. L'article III fait en sorte que les Membres publient dans les moindres délais toutes les mesures qui visent ou qui affectent le fonctionnement de l'AGCS. De plus, les Membres sont tenus de notifier au Conseil du commerce des services, au moins chaque année toutes les modifications juridiques ou réglementaires qui affectent notablement le commerce des services dans les secteurs pour lesquels des engagements spécifiques ont été souscrits. Ils sont aussi tenus d'établir des points d'information chargés de fournir des renseignements spécifiques aux autres Membres qui en feront la demande. Il n'y a cependant aucune obligation de divulguer des renseignements confidentiels (article III*bis*).

Étant donné la forte présence des pouvoirs publics sur de nombreux marchés de services en tant qu'organisme de réglementation et parfois aussi en tant que participant, l'Accord vise à assurer le bon fonctionnement des mécanismes d'intervention pertinents. Ainsi, chaque Membre est tenu de faire en sorte que, dans les secteurs où des engagements spécifiques sont contractés, les mesures d'application

générale soient administrées d'une manière impartiale, raisonnable et objective (article VI:1). Les fournisseurs de services dans tous les secteurs doivent être en mesure de recourir aux tribunaux ou procédures judiciaires nationaux pour contester des décisions administratives qui affectent le commerce des services (article VI:2 a)).

1.6 Traitement de la nation la plus favorisée

Le principe du traitement de la nation la plus favorisée (NPF) est un élément essentiel du système commercial multilatéral conçu après la Seconde Guerre mondiale. Il vise à mettre fin aux frictions et distorsions des politiques (bilatérales) fondées sur la puissance en offrant les garanties d'un cadre fondé sur les règles, où les droits commerciaux ne dépendent pas de l'importance économique ou politique des différents participants. Ainsi, les meilleures conditions d'accès accordées à un pays doivent être automatiquement accordées à tous les autres participants du système. Cela permet à chacun de bénéficier, sans effort de négociation supplémentaire, des concessions qui ont pu être convenues entre grands partenaires commerciaux ayant un grand pouvoir de négociation.

Dans le cadre de l'AGCS, l'obligation NPF (article II) est applicable à toute mesure qui affecte le commerce des services dans tout secteur relevant de l'Accord, que des engagements spécifiques aient été contractés ou non. Des exemptions peuvent avoir été demandées au moment de l'entrée en vigueur de l'Accord (pour les pays accédants: date de l'acceptation). Elles figurent dans les listes propres à chaque pays et leur durée ne doit pas, en principe, dépasser dix ans.

1.7 Octroi conditionnel de l'accès aux marchés et du traitement national

L'AGCS est un accord très flexible qui permet à chaque Membre d'adapter à ses objectifs et contraintes spécifiques aux secteurs les conditions d'entrée sur le marché et de participation. Deux ensembles d'obligations juridiques – régissant respectivement l'accès aux marchés et le traitement national – sont pertinentes dans ce contexte. Comme il a été dit, les Membres ont la latitude de désigner les secteurs, et de les inscrire dans leurs listes d'engagements, dans lesquels ils assument ces obligations pour ce qui concerne les quatre modes de fourniture. De plus, les Membres peuvent assortir les engagements de limitations, pour se réserver le droit d'appliquer des mesures incompatibles avec le plein accès aux marchés et/ou le traitement national.

Les dispositions de l'AGCS relatives à l'accès aux marchés, énoncées à l'article XVI, visent six types de restrictions qui ne doivent pas être maintenues en l'absence de limitations. Ces restrictions concernent:

- a) le nombre de fournisseurs de services;
- b) la valeur des transactions ou avoirs en relation avec les services;
- c) le nombre d'opérations de services ou la quantité de services produits;
- d) le nombre de personnes physiques fournissant un service;
- e) le type d'entité juridique ou de coentreprise;
- f) la participation de capital étranger.

Ces mesures, à l'exception de e) et f), ne sont pas nécessairement discriminatoires, autrement dit, elles peuvent affecter des services ou fournisseurs de services nationaux comme étrangers. L'application des mesures de type contingentaire relevant des alinéas a) à d) peut être subordonnée à une évaluation des besoins économiques.

Le traitement national (article XVII) implique l'absence de toutes les mesures discriminatoires susceptibles de modifier les conditions de concurrence au détriment de services ou fournisseurs de services étrangers. Là encore des limitations peuvent être indiquées pour couvrir des mesures incompatibles, par exemple, les subventions discriminatoires et les mesures fiscales, les prescriptions de résidence, etc. Il appartient à chaque Membre de faire en sorte que toutes les mesures

potentiellement pertinentes soient énumérées; l'article XVII ne contient pas de typologie analogue à celle de l'article XVI. (Des exemples de restrictions concernant le traitement national fréquemment inscrites dans les listes figurent à l'Appendice 1 du document S/L/92.) L'obligation de traitement national s'applique que les services et fournisseurs étrangers soient traités ou non de manière formellement identique à leurs homologues nationaux. L'essentiel est qu'ils se voient accorder des possibilités de concurrence égales.

Les engagements, comparables aux concessions tarifaires dans le cadre du GATT, visent à assurer la stabilité et la prévisibilité des conditions commerciales. Les engagements ne constituent cependant pas une camisole de force. Ils peuvent être renégociés moyennant compensation des partenaires commerciaux affectés (article XXI); il y a aussi des dispositions spéciales permettant des réactions flexibles, en dépit des engagements existants, dans des circonstances spécifiées. Aux termes de l'article XIV, par exemple, les Membres peuvent adopter des mesures nécessaires pour des raisons impérieuses d'intérêt public, notamment la protection de la moralité publique ou la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou la préservation des végétaux. Ces mesures ne doivent cependant pas aboutir à une discrimination arbitraire ou injustifiable ni constituer une restriction déguisée au commerce. Si des intérêts essentiels en matière de sécurité sont en jeu, l'article XIV*bis* offre une protection. L'article XII permet l'adoption de restrictions temporaires pour protéger l'équilibre de la balance des paiements; et une exception dite pour des raisons prudentielles dans le secteur des services financiers permet aux Membres de prendre des mesures pour, entre autres, assurer l'intégrité et la stabilité de leur système financier (Annexe sur les services financiers, paragraphe 2).

Les Membres ne doivent pas nécessairement respecter leurs engagements à partir de la date de l'entrée en vigueur d'une liste. Ils peuvent préciser dans la ou les partie(s) pertinente(s) de leur liste un calendrier pour la mise en œuvre. Ces "engagements d'application progressive" sont juridiquement aussi valables que tout autre engagement.

2. PRINCIPALES COMPOSANTES: ACCORD, ANNEXES ET LISTES

2.1 Obligations générales inconditionnelles

Chaque Membre doit observer certaines obligations générales qui s'appliquent qu'il existe ou non des engagements spécifiques. Elles concernent le traitement NPF (article II), certaines dispositions de base sur la transparence (article III), la disponibilité de voies de recours légales (article VI:2), le respect de l'obligation NPF par les monopoles et les fournisseurs exclusifs (article VIII:1), les consultations sur les pratiques commerciales (article IX), et les consultations sur les subventions qui affectent le commerce (article XV:2). Dans plusieurs cas, dans le même article figurent des obligations inconditionnelles et conditionnelles.

Traitement de la nation la plus favorisée

Comme il est indiqué plus haut, le principe du traitement NPF s'applique à tous les secteurs et tous les Membres. Toutefois, aux termes de l'Annexe sur les exemptions des obligations énoncées à l'article II, les Membres ont la possibilité, au moment de l'entrée en vigueur de l'Accord (ou à la date de l'accession), de demander des exemptions ne dépassant en principe pas une période de dix ans. Environ 90 Membres maintiennent actuellement de telles exemptions, qui visent essentiellement à protéger des préférences commerciales sectorielles ou modales convenues entre deux Membres ou plus. Les principaux secteurs concernés sont le transport routier et les services audiovisuels, suivis du transport maritime et des services bancaires.

L'Annexe sur les exemptions des obligations énoncées à l'article II prévoit le réexamen de toutes les mesures existantes qui ont été accordées pour des périodes supérieures à cinq ans. Ce réexamen vise

à déterminer si les conditions qui ont conduit à l'adoption des exemptions existent toujours. Trois examens ont été effectués à ce jour et le quatrième sera engagé au plus tard vers la fin de 2016.

Surtout, l'Annexe exige également que les exemptions de l'obligation NPF fassent l'objet de négociations lors de tout cycle de négociations commerciales ultérieur. En ce qui concerne le cycle en cours, les Membres se sont engagés, dans la Déclaration ministérielle de Hong Kong de décembre 2005, à supprimer ou à réduire de manière substantielle leurs exemptions et à clarifier le champ d'application et la durée des mesures restantes.

Transparence

Aux termes de l'article III, chaque Membre est tenu de publier dans les moindres délais "toutes les mesures d'application générale" qui affectent le fonctionnement de l'Accord. Les Membres doivent aussi notifier au Conseil du commerce des services les nouvelles lois ou modifications de lois, réglementations ou directives administratives existantes qui affectent notablement le commerce dans les secteurs visés par les engagements spécifiques. Ces obligations concernant la transparence sont particulièrement pertinentes dans les secteurs de services où la réglementation – en tant qu'instrument de protection commerciale et/ou de politique nationale – tend à jouer un plus grand rôle que dans les autres compartiments de l'économie.

Les Membres sont aussi tenus d'une manière générale d'établir des points d'information pour répondre aux demandes des autres Membres. De plus, conformément à l'article IV:2, les pays développés (et les autres Membres dans la mesure du possible) doivent établir des points de contact auxquels les fournisseurs de services des pays en développement pourront s'adresser pour obtenir des renseignements utiles.

Réglementation intérieure

Aux termes de l'article VI:2, les Membres s'engagent à maintenir des mécanismes intérieurs ("des tribunaux ou des procédures judiciaires, arbitraux ou administratifs") auxquels des fournisseurs individuels de services peuvent s'adresser pour obtenir réparation en droit. À la demande d'un fournisseur affecté, ces mécanismes devraient permettre de "réviser dans les moindres délais les décisions administratives affectant le commerce des services et, dans les cas où cela sera justifié, de prendre des mesures correctives appropriées".

Monopoles

Aux termes de l'article VIII:1, les Membres doivent faire en sorte que les monopoles ou les fournisseurs exclusifs de services n'agissent pas d'une manière incompatible avec l'obligation et les engagements concernant le traitement NPF. L'article XXVIII h) précise, quant à lui, qu'un "fournisseur monopolistique" est une entité établie formellement ou dans les faits par le Membre concerné comme étant le fournisseur exclusif d'un service.

Pratiques commerciales

L'article IX vise les pratiques commerciales autres que celles qui relèvent des dispositions de l'article VIII relatives aux monopoles qui limitent la concurrence et donc restreignent le commerce. Il exige que chaque Membre se prête, à la demande de tout autre Membre, à des consultations en vue d'éliminer ces pratiques.

Subventions

Les Membres qui considèrent que les subventions accordées par un autre Membre leur sont préjudiciables pourront demander l'ouverture de consultations au titre de l'article XV:2. Le Membre en question est invité à examiner ces demandes "avec compréhension".

2.2 Obligations générales conditionnelles

Un second type d'obligations générales s'applique uniquement aux secteurs inscrits dans la liste d'engagements du Membre.

Réglementation intérieure

Conformément à l'article VI:1, les mesures d'application générale doivent être administrées "d'une manière raisonnable, objective et impartiale". Dans le cas où la fourniture d'un service inscrit dans la liste serait soumise à autorisation, les Membres sont tenus de prendre dans un délai raisonnable la décision concernant la demande (article VI:3).

L'article VI:5 vise à faire en sorte que les engagements spécifiques ne soient pas annulés ou compromis par des prescriptions réglementaires (prescriptions en matière de licences et de qualifications, et normes techniques) qui ne sont pas fondées sur des critères objectifs et transparents ou qui sont plus rigoureuses qu'il n'est nécessaire pour assurer la qualité. La portée de ces dispositions se limite cependant à la protection des attentes raisonnables au moment de l'engagement. L'article VI:4 prescrit la tenue de négociations sur toute discipline nécessaire qui, compte tenu des considérations qui précèdent, empêcherait des réglementations intérieures de constituer des obstacles non nécessaires au commerce. Ces négociations, qui ont été lancées après la conclusion du Cycle d'Uruguay, ont depuis lors été intégrées dans les négociations sur les services dans le cadre du PDD.

L'article VI:6 fait obligation aux Membres qui ont souscrit des engagements spécifiques concernant des services professionnels d'établir des procédures pour vérifier la compétence des professionnels des autres Membres.

Monopoles

L'AGCS n'interdit pas l'existence de monopoles ou de fournisseurs exclusifs de services en tant que tels (article VIII). Toutefois, comme il a été dit plus haut, les monopoles prescrits par les pouvoirs publics ou les accords d'exclusivité sont subordonnés à l'obligation NPF inconditionnelle. De plus, aux termes de l'article VIII:2, les Membres sont tenus d'empêcher ces fournisseurs, s'ils interviennent aussi dans des secteurs se situant hors du champ de leurs droits monopolistiques et visés par des engagements spécifiques d'abuser de leur position et d'agir d'une manière incompatible avec ces engagements.

En outre, l'article VIII:4 exige que les Membres notifient au Conseil du commerce des services la formation de nouveaux monopoles si le secteur concerné fait l'objet d'engagements spécifiques. Les dispositions de l'article XXI (Modification des listes, voir la section suivante) sont d'application.

Paiements et transferts

L'article XI de l'AGCS dispose que les Membres doivent permettre les transferts et paiements internationaux concernant les transactions courantes ayant un rapport avec leurs engagements spécifiques. Il prévoit aussi que les droits et obligations résultant pour les membres du Fonds monétaire international des Statuts du Fonds ne seront pas affectés. Cela est subordonné à la condition que des restrictions ne soient pas imposées à des transactions en capital d'une manière

incompatible avec les engagements spécifiques, sauf en vertu de l'article XII (voir plus loin) ou à la demande du Fonds. La note de bas de page 8 relative à l'article XVI limite en outre la capacité des Membres de restreindre les mouvements de capitaux dans les secteurs où ils ont souscrit des engagements spécifiques concernant le commerce transfrontières et la présence commerciale.

2.3 Autres dispositions générales

Accords d'intégration économique

Comme le GATT (article XXIV) pour le commerce des marchandises, l'AGCS a également des dispositions spéciales pour exempter les pays qui participent à des accords d'intégration de la prescription NPF. L'article V autorise tout Membre de l'OMC à conclure des accords pour libéraliser davantage le commerce des services sur une base bilatérale ou plurilatérale, à condition que l'accord "couvre un nombre substantiel de secteurs" et élimine pour l'essentiel toute discrimination entre les participants. Reconnaissant que ces accords peuvent s'inscrire dans le cadre d'un processus plus large d'intégration économique allant bien au-delà du commerce des services, l'article permet l'application des conditions qui précèdent dans cette perspective. Il prévoit aussi qu'une certaine flexibilité sera ménagée dans les cas où des pays en développement sont parties à de tels accords.

Si les accords d'intégration économique doivent viser à faciliter le commerce entre les participants, l'article V exige également que le niveau global des obstacles dans les secteurs visés ne soit pas relevé à l'égard des non-participants. De plus, si les parties à un accord entendent retirer ou modifier des engagements qu'elles ont inscrits dans l'AGCS, une compensation appropriée doit être négociée avec les Membres affectés. Tel peut être le cas, par exemple, si le nouveau régime commun dans un secteur s'inspire du régime précédent plus restrictif d'un pays participant.

L'article *Vbis* se rapporte aux accords d'intégration des marchés du travail et prévoit une couverture juridique similaire. Il dispose essentiellement que les citoyens des pays en cause sont exemptés des prescriptions concernant les permis de résidence et de travail.

Reconnaissance

Nonobstant la prescription NPF, l'article VII de l'AGCS ménage aux Membres, lorsqu'ils appliquent des normes ou accordent des licences, certificats, etc., la possibilité de reconnaître l'éducation et d'autres qualifications acquises par le fournisseur à l'étranger. Cette reconnaissance peut se faire de manière autonome ou par accord avec le Membre concerné. La reconnaissance ne doit toutefois pas être exclusive, autrement dit, les autres Membres doivent se voir ménager une possibilité de négocier leur accession aux accords ou, dans le cas de reconnaissance autonome, de démontrer que leurs prescriptions devraient également être reconnues. L'article VII:3 dispose que la reconnaissance ne doit pas être accordée comme moyen de discrimination entre les partenaires commerciaux ou restriction déguisée au commerce.

Exceptions

La Partie II de l'AGCS (Obligations et disciplines générales) contient d'autres clauses relatives aux exceptions pour des situations particulières. Indépendamment des obligations pertinentes résultant de l'AGCS, les Membres sont autorisés, dans des circonstances spécifiées, à restreindre le commerce en cas de graves difficultés de balance des paiements (article XII), en raison de considérations relatives à la santé et à d'autres politiques publiques (article XIV), ou pour protéger des intérêts essentiels de leur sécurité (article XIV*bis*).

2.4 Engagements spécifiques

Outre le respect des obligations générales mentionnées plus haut, chaque Membre est tenu de contracter dans les secteurs désignés des engagements spécifiques concernant l'accès aux marchés (article XVI) et le traitement national (article XVII). Les secteurs pertinents ainsi que toute dérogation aux obligations pertinentes au titre des articles XVI et XVII doivent être spécifiés dans la liste d'engagements du Membre.

L'article XVI (Accès aux marchés) et l'article XVII (Traitement national) engagent les Membres à accorder aux services et fournisseurs de services étrangers un traitement non moins favorable que celui qui est prévu dans les colonnes pertinentes de leur Liste. Les engagements garantissent ainsi des niveaux de traitement *minima*, mais n'empêchent pas les Membres d'être plus ouverts (ou moins discriminatoires) dans la pratique; l'obligation NPF doit bien entendu être respectée.

On peut avoir du mal à comprendre, à première vue, pourquoi le principe du traitement national a une portée nettement plus restreinte dans l'AGCS – limitée aux services inscrits dans les listes et susceptible de limitations éventuelles – que dans le GATT où il est d'application générale. La raison tient au caractère particulier du commerce des services. Le traitement national universel pour les marchandises n'implique pas nécessairement le libre-échange. Les importations peuvent toujours être contrôlées par des droits de douane qui, à leur tour, peuvent être consolidés dans la liste tarifaire du pays. Par contre, étant donné qu'il est impossible d'appliquer des mesures de type tarifaire dans de vastes compartiments du commerce des services, l'application générale du traitement national pourrait revenir dans la pratique à offrir le libre accès. Par ailleurs, aucun Membre pour ainsi dire ne serait prêt à libéraliser entièrement le commerce des services dans tous les secteurs et pour tous les modes de fourniture.

Engagements additionnels

Les Membres peuvent aussi contracter des engagements additionnels au sujet de mesures ne relevant pas des dispositions de l'Accord relatives à l'accès aux marchés et au traitement national. Ces engagements peuvent concerner l'utilisation de normes, de qualifications ou de licences (article XVIII). Les engagements additionnels sont particulièrement fréquents dans le secteur des télécommunications où ils sont contractés par environ 70 Membres pour l'intégration dans leurs listes de certaines (auto)disciplines en matière de concurrence et de réglementation. Ces disciplines sont énoncées dans un "document de référence" qu'un groupe informel de Membres avait élaboré au cours des longues négociations menées sur ce secteur.

Contenu des listes

L'article XX exige que chaque Membre soumette une liste d'engagements, sans toutefois prescrire les secteurs visés ou le niveau de libéralisation. Ainsi, alors que certains Membres ont limité leurs engagements à un petit nombre de secteurs, d'autres en ont indiqué plusieurs douzaines.

En outre, l'article spécifie certains éléments fondamentaux qui doivent figurer dans la liste de chaque Membre. Il dispose également que les listes font "partie intégrante" de l'AGCS lui-même.

Modification des Listes

L'article XXI établit un cadre de règles pour la modification ou le retrait d'engagements spécifiques. Les dispositions pertinentes peuvent être invoquées à tout moment après qu'un délai de trois ans se soit écoulé à compter de la date à laquelle un engagement est entré en vigueur. (En l'absence d'un mécanisme de sauvegarde d'urgence, qui fait toujours l'objet de négociations, ce délai d'attente est ramené à un an dans certaines circonstances.) Les Membres peuvent donc, sous réserve de compensation, ajuster leurs engagements aux nouvelles circonstances ou considérations de politique

générale. La modification envisagée doit faire l'objet d'un préavis d'au moins trois mois. La compensation à négocier avec les Membres affectés consiste en des consolidations plus libérales ailleurs qui visent à "maintenir un niveau général d'engagements mutuellement avantageux non moins favorable pour le commerce" que celui qui existait auparavant. L'application doit se faire sur une base NPF.

Si un accord n'intervient pas, l'article XXI prévoit l'arbitrage. Si l'arbitre estime qu'une compensation est due, les modifications envisagées des engagements ne doivent pas prendre effet tant que les ajustements compensatoires n'ont pas été effectués. Sinon, au cas où les conclusions de l'arbitre ne seraient pas prises en compte, les pays affectés auraient le droit de prendre des mesures de rétorsion en retirant les engagements.

En 1999, le Conseil du commerce des services a adopté des procédures détaillées pour la modification des listes conformément à l'article XXI (document S/L/80). Les améliorations des listes, c'est-à-dire l'inscription de nouveaux secteurs ou le retrait de limitations existantes, font l'objet de procédures plus rationalisées, énoncées dans le document S/L/84.

2.5 Structure des listes

Comme il est dit plus haut, les obligations de tout Membre de l'OMC au titre de l'AGCS sont énoncées dans les dispositions de l'Accord et ses Annexes ainsi que les engagements spécifiques figurant dans les listes nationales. La liste d'engagements est un document relativement complexe, plus difficile à lire qu'une liste tarifaire relevant du GATT. Alors qu'une liste tarifaire dans sa forme la plus simple indique un taux de droit par produit, une liste d'engagements contient au moins huit rubriques par secteur: les engagements concernant l'accès aux marchés et le traitement national pour les quatre modes de fourniture.

La liste d'engagements d'"Arcadia", Membre imaginaire de l'OMC, est présentée selon le modèle normal en quatre colonnes (encadré B). La première colonne spécifie le secteur ou sous-secteur concerné, la deuxième colonne énonce toutes les limitations de l'accès aux marchés relevant des six types de restrictions indiquées à l'article XVI:2. À la troisième colonne figurent toutes les limitations dont Arcadia pourrait assortir, conformément à l'article XVII, le traitement national. La dernière colonne correspond à la possibilité de contracter des engagements additionnels comme il est envisagé à l'article XVIII; elle est vide dans cet exemple.

Les engagements en matière d'accès aux marchés ou de traitement national peuvent varier dans une fourchette allant d'un engagement total sans limitation ("néant") à la latitude totale d'appliquer toute mesure relevant de l'article pertinent ("non consolidé"). La liste comprend deux parties. La Partie I énumère les "engagements horizontaux", c'est-à-dire qui s'appliquent à tous les secteurs inscrits dans la liste et la Partie II énonce les engagements sectoriels.

Les engagements horizontaux d'Arcadia pour le mode 3 (traitement national) réservent le droit de refuser la propriété foncière aux étrangers. Dans le cadre du mode 4, Arcadia pourrait empêcher tout étranger d'entrer sur son territoire pour fournir des services, à l'exception des groupes spécifiés de personnes. Dans le secteur des services de détail, dont la définition est précisée par référence à la Classification centrale de produits (CPC) provisoire de l'ONU, les engagements varient largement entre les modes. Les plus libéraux concernent le mode 2 (consommation à l'étranger) où Arcadia s'engage à ne pas prendre, au titre de l'article XVI ou de l'article XVII, des mesures qui empêcheraient ou décourageraient ses résidents d'acquérir des services à l'étranger.

Les inscriptions dans les listes devraient se limiter aux mesures incompatibles avec les dispositions de l'AGCS concernant l'accès aux marchés ou le traitement national et à tous les engagements additionnels qu'un Membre peut souhaiter contracter en vertu de l'article XVIII. Les listes ne fourniront pas une couverture juridique pour des mesures incompatibles avec d'autres dispositions de

l'Accord, notamment la prescription NPF de l'article II ou l'obligation énoncée à l'article VI:1 de faire en sorte que les mesures d'application générale soient administrées de manière raisonnable, objective et impartiale. Les mesures incompatibles avec la clause NPF, qui ne sont pas incluses dans la liste pertinente, doivent être annulées et il en va de même pour toute incompatibilité avec l'article VI. Les effets restrictifs pour le commerce associés à une réglementation intérieure non discriminatoire – prescriptions de qualifications pour les enseignants, les juristes, ou les comptables; prescriptions de capital minimum pour les banques; assurance responsabilité civile obligatoire pour les médecins; etc. n'appellent pas en soi l'inscription dans la liste. Comme il est dit plus haut, l'Accord fait clairement la distinction entre, d'une part, la libéralisation du commerce au titre d'engagements spécifiques et, d'autre part, la réglementation intérieure visant la qualité ou d'autres objectifs légitimes de politique générale. De même, il n'est pas nécessaire d'inscrire dans les listes les restrictions concernant l'accès, par exemple, les interdictions de ventes d'armes ou de matériel pornographique, etc., qui relèvent des exceptions générales énoncées à l'article XIV ou des mesures prudentielles visant à assurer la stabilité et l'intégrité du secteur des services financiers.

Encadré B: Exemple de liste d'engagements: Arcadia

Modes de fourniture: 1) Fourniture transfrontières; 2) Consommation à l'étranger; 3) Présence commerciale; 4) Présence de personnes physiques

Secteur ou sous-secteur	Limitations concernant l'accès aux marchés	Limitations concernant le traitement national	Engagements additionnels
I. ENGAGEMENTS HORIZONTALS			
TOUS LES SECTEURS INCLUS DANS CETTE LISTE	4) Non consolidé, sauf pour: a) la présence temporaire, en tant que personnes transférées dans une société, de cadres supérieurs et de spécialistes; et b) la présence jusqu'à 90 jours de représentants d'un fournisseur de services pour négocier des ventes de services.	3) Autorisation requise pour l'acquisition de terrains par les étrangers.	
II. ENGAGEMENTS SECTORIELS			
4. SERVICES DE DISTRIBUTION C. Services de détail (CPC 631, 632)	1) Non consolidé (sauf pour les ventes par correspondance: néant). 2) Néant. 3) Participation étrangère au capital limitée à 51%. 4) Non consolidé sauf comme indiqué dans la section horizontale.	1) Non consolidé (sauf pour les ventes par correspondance: néant). 2) Néant. 3) Les aides à l'investissement ne sont disponibles que pour les sociétés contrôlées par des ressortissants arcadiens. 4) Non consolidé.	

3. UNE ANALYSE PLUS DÉTAILLÉE DE LA RÉGLEMENTATION INTÉRIEURE

3.1 Objet et effets de la réglementation

Comme il est dit plus haut, l'AGCS fait clairement la distinction entre la réglementation intérieure et les mesures pouvant faire l'objet de libéralisation commerciale. D'une part, l'Accord reconnaît explicitement le droit permanent des Membres (et peut-être la nécessité pour eux) de réaliser des objectifs de politique intérieure par le biais de la réglementation. D'autre part, il favorise l'objectif de libéralisation progressive, consistant à élargir et/ou améliorer les engagements existants concernant l'accès aux marchés et le traitement national.

La réglementation – ou reréglementation – effective peut être une condition préalable pour que la libéralisation produise les gains d'efficacité escomptés sans compromettre la qualité ni d'autres objectifs de politique générale. Par exemple, il peut être nécessaire que l'ouverture d'un marché jusque-là restreint s'accompagne de l'introduction de nouveaux mécanismes de licences et des obligations de service public pour des raisons de qualité et de politique sociale. Étant donné que de nombreux contrats de services se rapportent à des produits personnalisés, qui n'existent pas encore (intervention médicale, conseils juridiques, etc.), la nécessité d'une protection réglementaire est particulièrement évidente.

Il est donc largement admis que des mesures de réglementation sont nécessaires pour corriger les distorsions sur le marché, minimiser les externalités et les problèmes d'information, assurer une fourniture et un accès appropriés s'agissant des services essentiels et remédier aux inégalités, notamment celles qui sont liées aux revenus.

Exemples d'objectifs de politique publique pour lesquels un soutien réglementaire pourrait être nécessaire:

- Accès équitable, indépendamment du revenu ou de l'emplacement, à un service donné
- Protection des consommateurs (notamment par l'information et le contrôle)
- Création d'emplois dans les régions en difficulté économique
- Accès au marché du travail pour les personnes défavorisées
- Réduction de l'impact sur l'environnement
- Stabilité macroéconomique
- Volonté d'éviter la domination du marché et des comportements anticoncurrentiels
- Volonté de prévenir l'évasion fiscale, la fraude, etc.

Dans le cadre de l'AGCS, les pouvoirs publics demeurent libres de poursuivre ces objectifs de politique générale même dans les secteurs où ils ont pris des engagements inconditionnels concernant l'accès aux marchés et le traitement national. Néanmoins, il peut être dans l'intérêt commun des Membres, lorsqu'ils exercent leur droit de réglementer, de réduire une diversité excessive, de simplifier ou clarifier des critères astreignants ou opaques, et d'alléger les "lourdeurs" administratives.¹

3.2 Disciplines en matière de réglementation intérieure

En raison de l'importance du cadre de réglementation intérieure pour le commerce, l'article VI:4 donne au Conseil du commerce des services un mandat de négociation particulier. Il lui permet d'élaborer, dans des organismes appropriés, toutes les disciplines nécessaires pour éviter que les réglementations intérieures (prescriptions et procédures en matière de qualification, normes

¹ Pour une analyse plus approfondie, voir le document S/WPDR/W/48 ("Questions de réglementation concernant les secteurs et les modes de fourniture").

techniques, et prescriptions et procédures en matière de licences) ne constituent des obstacles non nécessaires au commerce. Le Groupe de travail de la réglementation intérieure a été établi à cet effet.

Les disciplines prévues à l'article VI:4 visent à faire en sorte que les réglementations intérieures, entre autres choses:

- a) soient fondées sur des critères objectifs et transparents, tels que la compétence et l'aptitude à fournir le service;
- b) ne soient pas plus rigoureuses qu'il n'est nécessaire pour assurer la qualité du service;
- c) dans le cas des procédures de licences, ne constituent pas en soi une restriction à la fourniture du service.

S'il est difficile de prévoir l'issue des travaux en cours, il existe déjà une sorte de précédent qui pourrait servir d'indication, les "Disciplines relatives à la réglementation intérieure dans le secteur des services comptables" (document S/L/64), approuvées en décembre 1998 par le Conseil du commerce des services. La décision pertinente du Conseil (document S/L/63) dispose que les "disciplines comptables" ne sont applicables qu'aux Membres qui ont inscrit dans leurs listes des engagements spécifiques concernant les services comptables. Les disciplines doivent être intégrées dans l'AGCS, ainsi que tous les nouveaux résultats que le Groupe de travail de la réglementation intérieure pourrait obtenir dans l'intervalle, à l'issue du Cycle actuel de négociations. Les disciplines se caractérisent principalement du fait qu'elles mettent l'accent sur les réglementations (non discriminatoires) qui ne sont pas à inscrire dans les listes conformément aux articles XVI et XVII.

Il serait nécessaire que les mesures visant des secteurs inscrits dans les listes qui impliquent des restrictions ou discriminations au sens des articles XVI ou XVII soient couvertes par des limitations.

En attendant l'entrée en vigueur des disciplines énoncées à l'article VI:4, les Membres sont tenus de ne pas appliquer leurs réglementations intérieures d'une manière: qui annule ou compromette leurs engagements spécifiques; qui soit incompatible avec les trois critères indiqués plus haut; et qui n'aurait raisonnablement pas pu être prévue au moment où ces engagements ont été pris.

4. AUTRES DOMAINES DE L'ÉTABLISSEMENT DE RÈGLES

Outre les disciplines concernant la réglementation intérieure, l'AGCS contient plusieurs mandats de négociation dans trois domaines de l'établissement de règles: mesures de sauvegarde d'urgence (article X), marchés publics (article XIII) et subventions (article XV). Les négociations sont menées dans le cadre du Groupe de travail des règles de l'AGCS. Bien que les travaux pertinents aient commencé assez peu de temps après le Cycle d'Uruguay, les progrès dans les trois domaines sont restés limités à ce jour.

Sauvegardes d'urgence

Le but des mesures de sauvegarde d'urgence dans le domaine des services, selon les proposant, est de permettre la suspension temporaire des engagements que les Membres peuvent avoir contractés dans différents secteurs. Le scénario pertinent, inspiré du mécanisme applicable au commerce des marchandises (Accord sur les sauvegardes), peut consister en une poussée imprévue des importations qui cause, ou menace de causer, un dommage grave aux fournisseurs nationaux de services similaires ou directement concurrents. Un tel mécanisme, s'il est adopté par les Membres, devrait se fonder sur le principe de non-discrimination. Il compléterait les dispositions existantes de l'AGCS qui permettent déjà une dérogation temporaire ou permanente aux obligations générales ou aux engagements spécifiques, par exemple l'article XII dans le cas de difficultés graves de balance des paiements ou de finances extérieures rencontrées par un Membre; l'article XIV dans le cas de raisons

impérieuses d'intérêt public, y compris la protection de la vie ou de la santé ou de la moralité publique; et l'article XXI dans le cas où un Membre entend retirer ou modifier un engagement à titre permanent.

Il y a deux principaux courants d'opinion parmi les Membres. Un groupe n'est pas convaincu qu'un tel mécanisme soit souhaitable, étant donné la flexibilité en matière d'établissement des listes prévue par l'AGCS et le risque que de nouvelles dispositions d'urgence ne portent atteinte à la stabilité des engagements existants. Les sceptiques soulignent aussi la rareté des données fiables sur le commerce et la production dans de nombreux secteurs et les complexités techniques associées à la structure multimodale de l'AGCS. Les proposant, quant à eux, pensent que la possibilité de recourir à des sauvegardes en cas de perturbations imprévues des marchés encouragerait davantage d'engagements libéraux dans les négociations sur les services. À leur avis, on pourrait éviter les abus par des disciplines rigoureuses en matière de procédure et il ne faudrait pas exagérer les problèmes de données, étant donné qu'il existe dans de nombreux secteurs des associations professionnelles et des organismes de réglementation et organismes chargés de délivrer les licences qui établissent les renseignements pertinents.

Marchés publics

Sur de nombreux marchés, la part des achats par les pouvoirs publics de services – des services postaux et services de communication aux services de construction, services de transport et services financiers – est considérable, comme le sont les effets sur le commerce pouvant découler des restrictions d'accès. L'AGCS n'impose cependant pas de disciplines effectives sur le recours par les pouvoirs publics à de telles restrictions.

L'article XIII dispose que l'obligation NPF (article II) et les engagements existants en matière d'accès aux marchés et de traitement national (articles XVI et XVII) ne s'appliquent pas à l'acquisition des services pour les besoins des pouvoirs publics. Il appartient donc à chaque Membre de mettre en balance, d'une part, le coût budgétaire et les inefficacités structurelles qui pourraient résulter des restrictions et/ou préférences concernant les achats, et, d'autre part, leurs contributions escomptées à la réalisation d'objectifs de politique publique quels qu'il soient. Bien que l'article XIII prévoie la conduite de négociations dans le cadre de l'AGCS, il ne donne pas d'autres indications.

Les seules disciplines régissant actuellement les marchés publics au titre des dispositions de l'OMC sont celles qui figurent dans l'Accord plurilatéral sur les marchés publics, dont la portée est limitée à un nombre restreint de Membres, pour la plupart économiquement avancés. L'Accord s'applique à l'achat de marchandises et de services et prévoit la transparence et, dans des secteurs spécifiquement énumérés, la non-discrimination entre les signataires dans le processus d'attribution de marchés.

Subventions

Comme d'autres mesures affectant le commerce des services, les subventions sont déjà régies par l'AGCS. Les obligations générales inconditionnelles, y compris le traitement NPF, sont donc d'application. Dans les secteurs inscrits dans les listes, elles sont complétées par l'obligation de traitement national, sous réserve de toutes limitations qui pourraient avoir été inscrites, et de diverses obligations conditionnelles. L'article XV prévoit néanmoins des négociations sur les disciplines qui pourraient être nécessaires pour éviter les effets de distorsion sur le commerce. Ces négociations porteront aussi sur le bien-fondé des mesures compensatoires.

L'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires de l'OMC a été élaboré pour le commerce des marchandises. Dans le secteur des services, les gouvernements souhaiteraient peut-être conserver de plus grandes possibilités d'accorder des subventions afin de poursuivre des objectifs sociaux, culturels et en matière de développement. L'article XV:1 de l'AGCS prévoit également un échange de

renseignements sur les subventions, mais à ce jour, seuls des renseignements limités ont été communiqués et les Membres peinent à se mettre d'accord sur l'orientation future des négociations.

5. LA COMPLEXITÉ, UN DÉFI À RELEVER

La structure de l'AGCS est plus complexe que celle du GATT. Au nombre des différences les plus manifestes figure l'existence de quatre modes de fourniture et de deux paramètres négociables, l'accès aux marchés et le traitement national, qui déterminent les conditions d'accès et de participation aux marchés. Cette structure relativement complexe de l'Accord vise à permettre aux Membres de prendre en compte les contraintes liées aux secteurs ou aux modes qu'ils peuvent rencontrer dans le processus d'établissement de listes et de libéraliser progressivement leur commerce des services eu égard aux objectifs de leurs politiques nationales et à leurs niveaux de développement. La complexité peut ainsi être considérée, en partie, comme une condition préalable de l'efficacité et de la flexibilité.

Les administrations nationales, notamment des petits pays en développement, pourraient néanmoins nourrir des doutes. De leur point de vue, la complexité de l'Accord représente un défi majeur en matière de négociation. Non seulement elle complique les procédures internes de prise de décisions et de consultation avec d'autres ministères et le secteur privé, mais encore elle nécessite davantage d'attention (et de ressources) pour interpréter les demandes reçues des partenaires commerciaux et préparer les offres qui leur sont adressées.

L'Accord vise à répondre à ces préoccupations. Tout d'abord, il reconnaît expressément la situation des pays en développement et ménage aux différents Membres une "flexibilité appropriée" pour qu'ils puissent ouvrir moins de secteurs et libéraliser moins de types de transactions en fonction de la situation de leur développement. Si ces dispositions énoncées à l'article XIX:2 visaient peut-être avant tout à protéger les pays en développement d'engagements trop ambitieux qui, en particulier en l'absence de cadres réglementaires appropriés, pourraient causer des difficultés d'ajustement excessives, elles protègent aussi d'une pression indue exercée par la négociation sur un trop grand nombre de secteurs et de domaines d'intervention. En outre, l'article XXV de l'AGCS reconnaît expressément la nécessité pour le Secrétariat de l'OMC de fournir une assistance technique aux pays en développement. Cet article doit se lire compte tenu de l'accent mis avec insistance par les Membres sur le rôle de la coopération technique et du renforcement des capacités, y compris dans le contexte des Déclarations ministérielles de Doha et de Hong Kong.

6. LA LIBÉRALISATION DES ÉCHANGES DANS LE CADRE DE L'AGCS: DE DOHA À HONG KONG À ...?

Il est communément admis que, dans le domaine des services, le Cycle d'Uruguay a marqué une avancée décisive dans la mesure où il a débouché sur l'élaboration d'un accord complètement nouveau. Cependant, cela signifie aussi que les Membres ont concentré presque toute leur attention sur des questions de définition et des questions structurelles et institutionnelles et qu'il restait peu de temps et de ressources pour négocier des engagements de libéralisation dans le nouveau cadre créé. C'est peut-être ce qui a incité "les pères (et les mères) fondateurs" à inscrire un mandat de libéralisation des échanges directement dans l'AGCS.

Aux termes de l'article XIX:1, les Membres de l'OMC s'engagent à entamer des séries de négociations successives, la première devant commencer "cinq ans au plus tard après la date d'entrée en vigueur de l'Accord sur l'OMC". En conséquence, les négociations ont débuté, assez mollement, en janvier 2000, peu après une Conférence ministérielle inaboutie de l'OMC à Seattle. Les Lignes directrices et procédures pour les négociations sur le commerce des services, un document de deux pages (S/L/93), n'ont été approuvées qu'en mars 2001 et, quelques mois plus tard, les négociations ont été intégrées dans le contexte plus large du Programme de Doha pour le développement (PDD). Au fil des ans, 71 offres initiales et 31 offres révisées ont été présentées (1 pour chaque pays des CE à 25). Leur teneur demeurerait toutefois assez limitée en ce qui concerne les inclusions de nouveaux secteurs et

l'amélioration des niveaux d'accès en partie à cause de tensions dans d'autres domaines, en particulier l'accès aux marchés pour les produits agricoles et non agricoles (AMNA),

La Déclaration ministérielle de Hong Kong de décembre 2005 réaffirmait les principes fondamentaux des négociations sur les services et demandait aux Membres d'intensifier ces négociations conformément aux objectifs, approches et délais énoncés dans une annexe (l'Annexe C). Elle contenait un ensemble d'objectifs plus détaillés et ambitieux par rapport à tout document antérieur de ce type et prévoyait que les négociations, menées jusqu'alors essentiellement sur la base de demandes et d'offres bilatérales, le seraient également sur une base plurilatérale. La Déclaration reconnaissait aussi qu'il n'était pas attendu des PMA qu'ils prennent de nouveaux engagements au cours de ce cycle.

En juillet 2008, les Membres intéressés se sont réunis pour une Conférence d'annonces d'intentions informelle lors d'une "miniréunion ministérielle" tenue à Genève en vue de supputer les résultats qu'ils pourraient peut-être obtenir au cours des négociations futures sur les services. D'après des déclarations ultérieures et les informations reprises dans la presse, il apparaît que les participants étaient dans l'ensemble satisfaits des indications données. Toutefois, la miniréunion ministérielle a achoppé sur les désaccords concernant certains éléments du projet de modalités pour l'agriculture.

Les négociations sur l'accès aux marchés dans le secteur des services se sont ensuite poursuivies avec lenteur jusqu'à Pâques 2011, au moment où elles se sont effectivement interrompues. Bien que le mandat énoncé à l'article XIX de l'AGCS soit resté inchangé, l'impasse dans lequel se trouvaient d'autres domaines du PDD, en particulier l'agriculture et l'AMNA, a fait des dégâts. Des discussions plus récentes sur les services, axées sur des aspects conceptuels et des questions de définition, ont eu lieu dans les organes subsidiaires en vue d'examiner et de clarifier les questions relatives à l'application de l'AGCS ainsi qu'à la classification des secteurs dans le contexte de l'évolution rapide de la technique et de la réglementation.

La déclaration finale de la huitième Conférence ministérielle, en décembre 2011, reconnaissait avec franchise que les négociations se trouvaient "dans l'impasse". Pour permettre des progrès plus rapides, les Membres étaient invités à "étudier de manière plus approfondie différentes approches de négociation tout en respectant les principes de la transparence et de l'inclusion". Au moins un groupe de Membres s'est efforcé depuis de réfléchir à de nouvelles possibilités, faisant régulièrement rapport aux réunions du Conseil du commerce des services. Au moment de la rédaction du présent document, les discussions au groupe étaient toujours en cours.

En outre, se fondant sur des déclarations antérieures, les Membres ont adopté une dérogation autorisant l'octroi d'un traitement préférentiel pour les services et fournisseurs de services des pays les moins avancés (document WT/L/847). L'accent est mis sur les mesures relevant de l'article XVI (accès aux marchés) tandis que les autres mesures seraient subordonnées à l'approbation par le Conseil du commerce des services.

**Annexe
Glossaire**

Terme/sigle	Signification
ACPr	Accord commercial préférentiel
ACR	Accord commercial régional
AGCS	Accord général sur le commerce des services
ALE	Accord de libre-échange
CPC	Classification centrale de produits de l'ONU
Document de référence	Document concernant les principes réglementaires dans le secteur des télécommunications
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
NPF	Nation la plus favorisée
PDD	Programme de Doha pour le développement
PMA	Pays les moins avancés
SIR	Systèmes informatisés de réservation
S/L/92	Lignes directrices pour l'établissement des listes d'engagements spécifiques, énoncées dans le document S/L/92
W/120	Classification sectorielle des services, figurant dans le document MTN.GNS/W/120
