
SESSION DE CANCUN DE LA CONFERENCE PARLEMENTAIRE SUR L'OMC

Cancún (Mexique), 9 et 12 septembre 2003

Organisée conjointement par l'Union interparlementaire et le Parlement européen avec l'appui du Parlement mexicain

Point 5c) de l'ordre du jour provisoire

COMMERCE DES SERVICES ET PROGRAMME DE DOHA POUR LE DEVELOPPEMENT

Rapport présenté par M. Kimmo Kiljunen (Finlande)

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>
Le contexte des nouvelles négociations	1 - 5
La situation des négociations et Cancún	6 – 10
L'importance du commerce des services.....	11 - 14
La structure de l'AGCS et les critiques de fond injustifiées à son sujet	15 – 19
Les préoccupations réelles concernant la libéralisation du commerce des services.....	20 - 25
Les préoccupations particulières des pays en développement.....	26 - 30
Conclusions	31

Le contexte des nouvelles négociations

1. L'Accord général sur le commerce des services (AGCS) a été essentiel dans la création de l'OMC et de son système d'accords après l'Uruguay Round, lors de la réunion ministérielle de Marrakech en avril 1994. L'Accord est entré en vigueur en janvier 1995. L'AGCS est le fruit d'une nouvelle vision du système commercial mondial, un changement qui a fait évoluer la démarche précédente orientée vers le commerce transfrontalier des marchandises vers un système de règles commerciales plus global couvrant également –du moins en principe– les politiques nationales, et influant, dans une certaine mesure, sur les options et les pratiques gouvernementales.

2. Les négociations actuelles de l'AGCS ont été amorcées en janvier 2000 au titre de l'article XIX de l'Accord. Les lignes directrices et les procédures pour les négociations ont été adoptées en mars 2001. La Déclaration ministérielle de Doha du 14 novembre 2001 a simplement reconnu ce fait et fixé des dates limites qui, pour la plupart, n'ont pas été respectées.

3. Le cycle actuel de l'AGCS possède son propre programme de développement. L'aspect développement est inhérent aux préambules et aux articles de l'Accord. Nous devons prendre cet aspect au sérieux.

4. D'après le troisième préambule, les négociations visent à "promouvoir les intérêts de tous les participants sur une base d'avantages mutuels et à assurer un équilibre global des droits et des obligations, compte dûment tenu des objectifs de politique nationale". Le quatrième préambule reconnaît en particulier l'intérêt des pays en développement à exercer leur droit de réglementer la fourniture des services sur leur territoire et d'introduire de nouvelles réglementations à cet égard. Dans le cinquième préambule, les membres expriment leur désir de "faciliter la participation croissante des pays en développement au commerce des services et l'expansion de leurs exportations de services (...)".

5. L'article IV de l'Accord, en particulier dans son paragraphe 1, donne une plus grande signification aux bonnes intentions exprimées dans les préambules. Entre autres mesures, il y est stipulé que la participation des pays en développement au commerce mondial sera facilitée "par des engagements spécifiques négociés se rapportant à la libéralisation de l'accès aux marchés dans les secteurs et pour les modes de fourniture qui les intéressent au point de vue des exportations". Ces engagements, ainsi que le principe de traitement spécial, figurent également dans l'article XIX de l'AGCS qui constitue officiellement la base juridique de ce cycle de négociations.

La situation des négociations et Cancún

6. Les négociations sur les services présentées dans la Déclaration ministérielle de Doha font également partie intégrante du Programme de Doha pour le développement (PDD). Elles feront partie de la nouvelle série finale d'accords qui doit être adoptée par consensus conformément au principe d'engagement unique. Le fait d'être intégré au PDD renforce l'aspect développement du cycle de négociations de l'AGCS.

7. Bien que les négociations avancent, le niveau de participation et d'engagement a été très limité. Seuls cinq membres de l'OMC ont respecté la date limite du 31 mars 2003 fixée à Doha pour soumettre des propositions initiales sur les engagements spécifiques. A la mi-juillet 2003, seuls 30 membres de l'OMC avaient soumis leur proposition et, bien qu'une des propositions ait été faite au nom des 15 Etats membres de l'UE, ce chiffre reste bien trop faible pour une organisation de 140 membres. La moitié des autres propositions, au nombre de 15, émanait de pays en développement.

8. Dans son rapport du 11 juillet 2003 au Comité des négociations commerciales, le Président du Conseil du commerce des services, l'ambassadeur Alejandro Jara, met l'accent sur le travail qui sera nécessaire s'il on veut faire aboutir les négociations d'ici à janvier 2005. L'une des questions non résolue concerne les modalités du traitement spécial pour les pays les moins avancés. L'absence d'accord sur ces modalités ne facilite pas la participation des PMA aux négociations.

9. Dans le rapport susmentionné, le Président déplore non seulement que le nombre de propositions soit limité, mais aussi que la qualité de certaines d'entre elles "laisse beaucoup à désirer en ce qui concerne la couverture des secteurs et des modes de fourniture ainsi que la profondeur des engagements." Ces paroles prudentes couvrent bien sûr des réalités différentes pour les divers membres de l'OMC. Pour prendre un exemple, la proposition de l'UE concernant le mode 4 (fourniture de services par la circulation des personnes physiques) est considérée par les Etats membres de l'UE comme étant d'une portée assez considérable, alors que beaucoup de pays en développement la considèrent comme "plus que décevante", d'après le *Bridges Weekly*.

10. Ceci dit, la Conférence ministérielle de Cancún est importante à plusieurs égards pour le nouveau cycle de l'AGCS, même s'il n'y a pas de percée importante en perspective. Le problème des modalités du traitement spécial des PMA devrait et pourrait être résolu au cours de la réunion, ou même avant qu'elle ait lieu. La réunion pourrait apporter un élan politique et fixer de nouvelles dates limite pour les négociations à venir. Enfin, en dénouant d'autres problèmes comme celui des modalités des négociations sur l'agriculture et le problème des ADPIC et des produits pharmaceutiques, la Conférence ministérielle de Cancún pourrait éviter au système multilatéral de se retrouver dans l'impasse.

L'importance du commerce des services

11. Il n'est pas réellement nécessaire ici de souligner l'importance du commerce des services. Le commerce des marchandises et celui des services sont de plus en plus liés et l'évolution du commerce mondial dépend des deux à la fois. Le volume du commerce des services représente actuellement environ un quart du commerce mondial total, et il continue à se développer.

12. Le terme "commerce des services" englobe des choses très diverses. Bien que le débat politique autour de l'AGCS se soit concentré sur les services publics de base comme la santé et l'éducation, ou sur d'autres comme l'eau et l'énergie, nous ne devons pas oublier d'autres secteurs comme la comptabilité, les services financiers, la construction et le tourisme, qui sont fournis dans le monde entier à des fins lucratives et selon les règles du marché. Certains nouveaux secteurs de services, qui peuvent être considérés comme publics, par

exemple les services informatiques, ont en fait été libéralisés depuis le début. Le domaine dont nous parlons est donc extrêmement varié et notre débat doit être nuancé en conséquence.

13. Dans les pays développés, le potentiel de croissance des services reste élevé. Ce potentiel réside beaucoup dans les exportations de services. En Finlande, les services représentent environ 67% des emplois et environ 57% du PIB, mais la valeur des exportations de services ne représente que 5% du PIB et 13% de la valeur du commerce des marchandises.

14. Dans les pays en développement, les enjeux sont également importants. Entre autres questions, ces pays sont particulièrement concernés par le mode 4, fourniture de services par des personnes physiques. Lors du Symposium public de l'OMC qui s'est tenu à Genève en juin, un des intervenants principaux estimait qu'une "hausse des quotas d'emplois temporaires qualifiés et non qualifiés à seulement 3% de la main d'œuvre des pays en développement créerait une hausse de la prospérité économique mondiale qui serait 1,5 fois supérieure aux gains résultant de la levée de toutes les autres restrictions commerciales."

La structure de l'AGCS et les critiques de fond injustifiées à son sujet

15. L'AGCS est un accord qui, en principe, couvre tous les secteurs de services à l'exception de ceux fournis dans l'exercice de l'autorité gouvernementale, c'est-à-dire tout service qui n'est fourni ni à titre commercial ni en concurrence avec un ou plusieurs fournisseurs. Le principe général est que tout membre qui ouvre ses marchés de services doit accorder le traitement de la nation la plus favorisée aux services et aux fournisseurs de services de tout autre membre, c'est à dire appliquer la non-discrimination et l'égalité des possibilités des partenaires commerciaux.

16. Cette portée en principe très large et l'obligation officiellement très stricte de non-discrimination dans l'accès au marché et le traitement national ont conduit à des critiques très virulentes et profondes mettant en cause l'existence même de l'AGCS. Les arguments sont très divers : l'AGCS va forcer les gouvernements à ouvrir tous leurs services à la concurrence étrangère, l'AGCS empêche le financement public et les subventions aux écoles et aux hôpitaux, les investisseurs étrangers vont racheter les services publics comme l'eau et en faire des entreprises à but lucratif, les secteurs des services vont être déréglementés et le contrôle public disparaîtra entièrement, les services publics seront privatisés.

17. Bien que ces critiques soient fondées sur des préoccupations politiques légitimes, et bien qu'elles aient été utiles dans une certaine mesure en amenant la question des services publics dans le débat politique, la plupart d'entre elles sont injustifiées.

18. L'AGCS est fondé sur des principes généraux, mais ceux-ci ne deviennent applicables en pratique que si les membres ouvrent leurs marchés à des partenaires commerciaux (auquel cas le principe NPF s'applique) ou qu'ils engagent leurs services de manière unilatérale sur ce qu'on appelle des "listes d'engagements spécifiques". L'Accord comporte un filet de sécurité à plusieurs niveaux pour que les autorités nationales puissent continuer à contrôler et réglementer les services. En fait, les membres peuvent décider de fermer totalement tout ou partie de leur secteur des services au système commercial mondial.

19. Les membres choisissent les secteurs qu'ils veulent ouvrir aux fournisseurs étrangers. Les engagements peuvent être accompagnés de restrictions ou de conditions. Les restrictions peuvent entre autres refuser totalement l'accès à certains sous-secteurs, elles peuvent limiter le principe de traitement national (en permettant ainsi la discrimination), ou encore restreindre les modes de fourniture. L'Accord reconnaît aussi clairement le droit des membres à réglementer leurs services. En d'autres termes : on n'est pas obligé d'ouvrir ses marchés, on a toujours le droit de réglementer, mais quand on décide d'ouvrir ses marchés, on doit les ouvrir et réglementer de manière non discriminatoire à moins de poser des termes, des conditions ou des restrictions précises à ses engagements.

Les préoccupations réelles concernant la libéralisation du commerce des services

20. Il faut reconnaître qu'il y a une différence entre la philosophie économique qui est à l'origine de l'AGCS et la manière dont les pays industrialisés ont mis en place leurs secteurs des services, sous forme de services gouvernementaux non concurrencés ou de monopoles publics ou privés. Leurs services sociaux, mais aussi beaucoup d'autres secteurs de services qui aujourd'hui opèrent clairement en concurrence, ont été mis

en place et se sont développés dans un contexte de protectionnisme généreux. Il serait injuste d'importer de force l'approche actuelle, plus libérale, dans des pays qui en sont à des degrés de développement divers. Le système progressif qui a été utilisé par les pays industrialisés devrait pouvoir être à la disposition des pays en développement s'ils le désirent. Cependant, il faut reconnaître que la question n'est pas toujours posée en termes de "services publics ou services privés (étrangers)", mais qu'elle l'est parfois aussi en termes de "services privés ou pas de services du tout". L'ouverture des marchés aux fournisseurs étrangers peut contribuer à améliorer la situation quand le financement public est clairement absent.

21. S'il est vrai que l'AGCS et ses amendements ultérieurs ne mènent pas directement et automatiquement à la privatisation des services publics ou à une réglementation moins rigoureuse de ces services, il est vrai aussi que quand les marchés sont ouverts et que les fournisseurs étrangers de services sont encouragés à investir dans un pays donné, les considérations économiques et politiques peuvent nécessiter une législation nationale plus libérale et plus favorable aux affaires. Si les "fournisseurs traditionnels de services" publics ou semi-publics sont en concurrence avec des entreprises étrangères, il doivent parfois adopter une démarche plus commerciale dans leurs opérations, et cela peut mener à des propositions de privatisation (du moins partielle). Cela peut ensuite mener à une situation où les services sont fournis dans une logique de maximalisation des profits et non pas en réponse aux objectifs de politique nationale qui insistent sur les besoins humains. La libéralisation commerciale ne se fait pas toujours, dans tous les secteurs, au bénéfice de tous. C'est pourquoi une approche équilibrée et prudente de la libéralisation des marchés est nécessaire.

22. Bien que la définition de services produits "sous autorité gouvernementale" soit vague et qu'elle puisse être interprétée de diverses manières, cela n'a pas causé de problèmes majeurs jusqu'ici. La structure de l'AGCS permet aux membres de choisir quels services ils souhaitent ouvrir aux fournisseurs étrangers, et ils peuvent considérer tous les services qu'ils veulent comme services publics non engagés. Cela peut se faire même si ces services sont produits nationalement selon un système mixte, dans lequel un service privé fournit des services totalement publics en concurrence, mais selon une réglementation et un contrôle nationaux qui comportent parfois des financements publics. Si un secteur de services est ouvert, cette situation change. C'est le membre concerné qui doit poser des restrictions appropriées à ses engagements et maintenir une réglementation efficace mais non discriminatoire. En cas de conflit avec un autre membre, le membre en question peut être forcé à prouver que ses mesures de réglementation ou de subvention ne sont pas commercialement restrictives, ou que le service concerné est produit sous autorité gouvernementale.

23. La définition des services de l'AGCS, l'interprétation des restrictions et des conditions énumérées dans les listes d'engagements et l'interprétation des mesures nationales de réglementation et de subvention deviennent plus précises quand le commerce des services (et des marchandises) est ensuite libéralisé. Le commerce des marchandises nécessite de plus en plus de services d'assistance technique, et les services liés aux ventes de marchandises peuvent nécessiter un autre type de services, par exemple des services de formation ou des services médicaux d'assistance aux employés expatriés. Les situations deviennent plus complexes, ce qui pourrait mener à l'avenir à une complication des questions de règlement des conflits. Cela aboutirait à ce que des questions qui appartenaient auparavant au domaine national soient traitées par les organes de l'OMC.

24. Lors de ma visite à Genève l'an dernier, nous discutons des problèmes possibles liés à l'AGCS et un fonctionnaire de l'OMC a dit : "certains pays n'ont peut-être pas la bonne réglementation". C'est là le cœur du problème.

25. La libéralisation du commerce des services, en particulier quand ces services sont essentiels aux droits et aux besoins humains, devrait être soumise à : a) des objectifs nationaux explicites et formulés de manière démocratique, b) une analyse détaillée des conséquences de l'engagement qui doit être pris accompagnée des restrictions nécessaires à l'engagement, et c) une réglementation et des mesures nationales garantissant la réalisation des objectifs de politique désirés, y compris le contrôle et les recours juridiques nécessaires. En d'autres termes la viabilité économique, sociale et environnementale de tous les accords, y compris dans le domaine des services, doit être évaluée de manière appropriée. Ces principes s'appliquent à tous les membres de l'OMC, développés et en développement.

Les préoccupations propres aux pays en développement

26. Dans le cas des pays en développement, il faut se demander si le système juridique, y compris la législation, l'état de droit et les structures administratives appropriés sont à un niveau qui justifie des demandes énergiques de la part des pays industrialisés pour l'ouverture des marchés des services. Cela est particulièrement important compte tenu de l'aspect développement de l'AGCS. Les demandes doivent faire preuve de circonspection et de prudence. Le principe d'engagement unique des négociations de l'OMC ne devrait pas mener à une situation où certains membres subissent des pressions pour ouvrir leurs fragiles secteurs de services en échange de concessions sur des intérêts d'exportation vitaux, sans que les conditions susmentionnées soient remplies.

27. En outre, pour beaucoup de pays en développement, une assistance technique renforcée est nécessaire pour qu'ils puissent participer réellement au processus des négociations sur la base de leurs propres objectifs nationaux. Les pays en développement doivent avoir une main-d'œuvre qualifiée et un savoir-faire économique et juridique pour pouvoir analyser et traiter les engagements qu'ils souhaitent prendre ou qu'on leur fait prendre et disposer d'un véritable cadre de réglementation et de contrôle.

28. Il y a un déséquilibre dans la structure de l'AGCS qui pénalise les pays en développement dans un domaine qui est vital pour eux, celui de la circulation des personnes physiques en relation avec le commerce des services. L'annexe sur la circulation des personnes physiques fournissant des services présente une approche restrictive du développement du mode 4, fourniture de services à forte valeur ajoutée. Cette approche constitue une discrimination en faveur des services à haut niveau de technologie et de capital. Il va sans dire que cette discrimination agit en faveur des pays industriels développés.

29. D'un autre côté, cette approche restrictive est compréhensible pour diverses raisons socio-économiques et politiques. Les êtres humains ne sont ni des biens ni des services destinés à être consommés. Beaucoup de pays développés, en particulier dans l'UE, sont aux prises avec le chômage et des problèmes politiques liés à l'immigration. L'approche restrictive du mode 4 est clairement protectionniste, mais elle l'est en faveur de la main d'œuvre des pays. Cependant, une plus grande liberté dans la circulation des marchandises, des services et des capitaux devrait être suivie et sera suivie progressivement d'une plus grande liberté dans la circulation des personnes. Les premières mesures dans cette direction devraient être prises à ce nouveau cycle de négociations.

30. Le traitement spécial et différencié est l'un des principaux sujets de conflit du cycle actuel de négociations. Comme il a déjà été dit, l'AGCS a son propre mandat pour le traitement spécial en faveur des pays les moins avancés (articles IV et XIX). Le problème général du TSD et celui de l'AGCS dans ce domaine demeurent. La volonté politique qui permettrait de les résoudre pourrait provenir aussi d'un engagement parlementaire des pays développés.

Conclusions

31. Pour le débat de notre conférence, certaines des recommandations initiales pour les négociations présentes et futures sur la libéralisation progressive du commerce des services pourraient, d'après notre rapporteur, être résumées comme suit :

- L'AGCS fait partie intégrante du Programme de Doha pour le développement et de plus, il dispose de ses propres engagements en faveur du développement. Ces engagements, et le fait que l'AGCS soit explicitement lié au respect des objectifs de politique nationale, doivent être pris au sérieux.
- L'ouverture progressive mais prudente du commerce des services est d'un intérêt capital pour les pays en développement comme pour les pays développés. Il faut progresser en particulier dans les secteurs où les services sont déjà produits selon les mécanismes du marché. Il faut faire preuve de circonspection dans les secteurs sensibles, à la fois en ce qui concerne le degré et la portée de la libéralisation. Il faut davantage d'efforts pour trouver une solution équilibrée. La cinquième conférence ministérielle de l'OMC à Cancún pourrait servir de stimulation politique pour ce processus.
- La libéralisation du commerce n'est pas forcément une bonne chose pour tous. Cependant, les critiques de l'AGCS superficielles et basées sur des rumeurs alarmistes sont inutiles et contre-

productives. L'attention doit être portée sur des questions comme la manière la plus appropriée dont les services peuvent être produits dans les différents pays, la mise en place et la réalisation démocratiques des objectifs de la politique, l'analyse et les limites appropriées des engagements et la réglementation appropriée des services libéralisés.

- Les pays industrialisés et développés doivent adopter une approche avisée concernant l'ouverture des marchés des services, en particulier pour les services liés aux droits et besoins humains de base. Ils doivent être prudents envers leurs propres services publics mais ils doivent aussi adopter une attitude hautement responsable lorsqu'ils démarchent des pays en développement dans la recherche de leurs propres intérêts. Une évaluation de la viabilité économique, sociale et environnementale des engagements doit être effectuée.
- Les questions des préoccupations et des intérêts particuliers des pays en développement ainsi que du rééquilibrage du système en ce qui concerne la circulation des personnes physiques et le traitement spécial doivent également être résolues. Il faut renforcer l'assistance technique aux pays en développement pour les aider à participer au processus.