



Le Mandat de Doha:

"Les négociations sur le commerce des services seront menées en vue de promouvoir la croissance économique de tous les partenaires commerciaux et le développement des pays en développement et des pays les moins avancés. Nous reconnaissons les travaux déjà entrepris dans les négociations engagées en janvier 2000 au titre de l'article XIX de l'Accord général sur le commerce des services et le grand nombre de propositions présentées par les Membres sur un large éventail de secteurs et plusieurs questions horizontales, ainsi que sur le mouvement des personnes physiques. Nous confirmons les Lignes directrices et Procédures pour les négociations adoptées par le Conseil du commerce des services le 28 mars 2001 comme étant la base sur laquelle poursuivre les négociations, en vue d'atteindre les objectifs de l'Accord général sur le commerce des services tels qu'ils sont énoncés dans le Préambule, l'article IV et l'article XIX de cet accord. Les participants présenteront des demandes initiales d'engagements spécifiques d'ici au 30 juin 2002 et des offres initiales d'ici au 31 mars 2003."

(Paragraphe 15 de la Déclaration ministérielle de Doha)

Commerce des services

L'évolution récente la plus significative - et la plus litigieuse - dans les négociations sur les services, dans le Cycle de Doha, est venue des fortes pressions exercées par certains Membres de l'OMC pour établir des engagements d'accès aux marchés minimaux obligatoires (benchmarks). Ces initiatives reposent sur le point de vue selon lequel les engagements à la fois initiaux et révisés offerts jusqu'ici laissent beaucoup à désirer, et que la modalité de négociation pour la présentation 'd'offres et de demandes' bilatérales n'est pas suffisante pour réaliser la profondeur et la portée des engagements de libéralisation, souhaitées par ces Membres.

Les partisans des benchmarks suggèrent de compléter l'approche bilatérale de présentation de demandes et d'offres par des modalités multilatérales et plurilatérales qui reflètent le 'niveau collectif d'ambition' pour les négociations. L'approche multilatérale a pour but d'élargir la portée des engagements de libéralisation et implique l'établissement de cibles numériques pour les secteurs et sous-secteurs des services que les Membres doivent s'engager à libéraliser, étant entendu que les cibles seront différenciées entre pays développés, pays en développement et pays les moins avancés (PMA). L'approche plurilatérale cherche à renforcer la profondeur des engagements en proposant que les pays qui forment la 'masse critique' du marché ou du total des échanges dans un secteur ou un sous-secteur des services respectent une liste 'idéale' ou 'type' d'engagements développée pour ce secteur ou sous-secteur.

Les principaux partisans de l'approche des benchmarks sont soucieux d'améliorer l'accès aux marchés pour les services transfrontières qu'ils fournissent (Mode 1) et à travers la présence commerciale (Mode 3). Par ailleurs, un certain nombre de pays en développement restent déçus devant le manque d'offres pertinentes et commercialement significatives dans les services fournis à travers le mouvement temporaire des personnes physiques (Mode 4). A l'exception de l'Inde, ces pays sont généralement opposés à la notion de benchmarks. Ils font valoir que les engagements obligatoires en matière d'ouverture des marchés vont à l'encontre de la nature même de l'Accord sur le commerce des services (AGCS), qui reconnaît de manière explicite le droit des pays de libéraliser en fonction de leur situation de développement particulière. De plus, selon ces pays, au lieu de compléter, les benchmarks supplantent l'approche de la présentation de demandes et d'offres comme principale méthode de négociation de concessions.

Dans le même temps, les travaux ayant trait à l'établissement de règles connaissent des progrès irréguliers. Les négociations sur une proposition de mécanisme de sauvegarde d'urgence (MSU), qui donnerait aux industries nationales le temps de s'adapter à la concurrence accrue résultant de la libéralisation des échanges, restent embourbées dans des questions portant sur l'opportunité ou la faisabilité technique d'un tel mécanisme. Les discussions concernant des disciplines éventuelles sur les subventions dans le commerce des services pâtissent de la réticence de certains Membres à s'engager pleinement dans l'échange de renseignements, supposé être le fondement de l'élaboration de telles disciplines. Les discussions sur la passation des marchés publics sont bloquées en raison d'un désaccord sur la portée du mandat de négociation, c'est-à-dire sur la question de savoir si les négociations se limitent à l'établissement de règles sur la transparence dans la passation des marchés publics, ou si, comme l'UE insiste, elles englobent également l'accès aux mar-

chés. Le seul domaine de l'établissement de règles qui a enregistré des avancées significatives depuis la dernière Conférence ministérielle, ce sont les négociations sur les disciplines pour la réglementation intérieure.

Contexte

L'Accord général sur le commerce des services (AGCS) contient un « agenda intégré » qui engage les Membres à entreprendre des cycles successifs de négociation en vue de la libéralisation progressive, le premier devant démarrer en 2000. Les Membres ont adopté, en mars 2001, les modalités pour les négociations commerciales sur les services, appelées « lignes directrices et procédures pour les négociations » ('Lignes directrices', S/L/93), qui prévoient l'approche de la présentation de demandes et d'offres comme principale méthode de négociation de 'nouveaux engagements spécifiques' sur l'accès aux marchés, le traitement national et les engagements additionnels. Les Lignes directrices donnent également pour mandat aux Membres de poursuivre les négociations sur les 'questions en suspens', c'est-à-dire l'établissement d'un mécanisme de sauvegarde d'urgence 'MSU' pour les services, des disciplines éventuelles sur la réglementation intérieure et des disciplines sur la passation des marchés publics et les subventions.

La Déclaration ministérielle de Doha a, par la suite renvoyé à ces Lignes directrices comme « base pour poursuivre les négociations » afin de réaliser l'objectif énoncé dans l'AGCS. Parmi les objectifs pertinents de ce mandat figurent la mise en place d'un cadre de principes et de règles pour le commerce des services, la réalisation d'une élévation progressive des niveaux de libéralisation et la facilitation de la participation accrue des pays en développement dans le commerce des services, ainsi que l'expansion de leurs exportations de services. Concernant ce dernier objectif, l'AGCS prévoit spécifi-

quement que l'accès aux secteurs et aux modes de fourniture qui intéressent les pays en développement du point de vue des exportations doivent être libéralisés.

Afin d'arriver à une élévation progressive des niveaux de libéralisation du commerce des services, les négociations seront orientées vers la réduction ou l'élimination des mesures qui entravent l'accès effectif aux marchés (telles que les conditions imposées pour l'établissement de la présence commerciale, les restrictions sur l'entrée des travailleurs étrangers) et qui sont discriminatoires envers les fournisseurs de services étrangers (telles que l'interdiction de la propriété foncière pour les étrangers) et rendent donc généralement plus difficile pour les fournisseurs de services étrangers la possibilité de faire des affaires.

L'AGCS reconnaît que le processus de libéralisation doit être mis en place, compte dûment tenu des objectifs de politique nationale et du niveau de développement des différents Membres, à la fois dans l'ensemble et dans chacun des secteurs. L'Accord spécifie donc qu'une flexibilité appropriée sera assurée aux différents pays en développement Membres pour l'ouverture de moins de secteurs, la libéralisation de moins de types de transactions et l'élargissement progressif de l'accès aux marchés, en conformité avec leur situation en matière de développement ; et en ouvrant leurs marchés aux fournisseurs de services étrangers, ils y attacheront des conditions d'accès qui leur permettront de renforcer leur capacité intérieure en termes de services, son efficacité et sa compétitivité, pour supporter les conséquences de l'entrée de fournisseurs de services étrangers.

Délais imposés

Accès aux marchés

- Les négociations sur l'accès aux marchés se concluront dans le cadre de 'l'engagement unique', à la conclusion du Cycle de Doha.
- 'Le Paquet de juillet' fournissait à titre indicatif la date limite de mai 2005 pour la présentation d'une nouvelle série d'offres.

Mécanisme de sauvegarde d'urgence

- Les négociations sur le MSU devraient se conclure en même temps que celles sur l'accès aux marchés.

Autres questions en suspens

- Préalablement à la conclusion des négociations sur l'accès aux marchés, les Membres « devraient viser à conclure » les négociations sur les articles VI:4 (réglementation intérieure), XIII (passation des marchés publics) et XV (subventions).
- Une évaluation « sera menée à bien » sur la mise en œuvre de l'article IV (sur la participation accrue des pays en développement dans le commerce global des services) de l'AGCS. Aucune évaluation de ce type n'a jusqu'ici été menée.

Situation actuelle

Accès aux marchés – Benchmarks

Les partisans les plus déterminés de l'approche des benchmarks sont l'Australie, les États-Unis et l'UE. Cette dernière a, de fait, lié son offre de réduction tarifaire pour les produits agricoles à l'acceptation, par les Membres, d'engagements d'ouverture de marché obligatoires dans les services. Par contre, l'écrasante majorité des pays en développement reste farouchement opposée à tout type de benchmarks.

Le projet de texte ministériel pour HongKong sur les services, du 3 novembre - proposé par le président de la Session spéciale du Conseil du commerce des services, sous sa propre responsabilité (JOB (05)/262/Rev.1) - intègre les approches à la fois multilatérales et plurilatérales de l'expansion de la libéralisation. L'approche multilatérale se concentre sur deux modalités : (i) à travers des cibles et des indicateurs numériques, et (ii) en appelant instamment les Membres à consolider leurs niveaux existants de libéralisation dans les Modes 1 et 2, à rehausser le niveau actuel autorisé de capital détenu par des étrangers, et aussi de permettre une plus grande flexibilité dans les types d'entité juridique autorisés aux fins du Mode 3 et d'améliorer les engagements sur le Mode 4, en particulier dans les catégories de travailleurs 'découplés' de l'établissement de la présence commerciale.

L'approche plurilatérale suggérée par le texte cherche également à se concentrer sur deux modalités : (i) une procédure pour la présentation par tout Membre ou groupe de Membres de demandes ou de demandes collectives à d'autres Membres aux fins de s'engager dans des négociations plurilatérales, et (ii) des objectifs sectoriels et modaux formulés par les Membres et résumés par le président de la session spéciale du Comité du commerce des services dans une annexe au texte, qui sont destinés à guider les négociations.

La dernière version du texte ne fournit pas de détails sur le point de savoir quels indicateurs ou cibles numériques seraient utilisés et comment, dans les négociations sur les services et n'explique pas, non plus, comment les objectifs sectoriels et modaux figurant dans l'Annexe fourniront une orientation. Ces dispositions proposées dans le texte restent très controversées. L'Argentine et le Brésil figurent au nombre des opposants qui expriment le plus clairement leur opposition à l'inclusion des benchmarks dans le projet de texte ministériel.

Négociations bilatérales sur l'accès aux marchés: Pratiquement tous les Membres de l'OMC ont reçu des demandes initiales de près de 90 pays développés et en développement. Au moins 69 Membres de l'OMC (en comptant les pays de l'Union européenne comme un seul Membre) ont présenté leurs offres initiales. A mesure que les négociations avancent plus profondément dans la phase d'offres révisées, les Membres de l'OMC devront préparer et présenter au moins 40 autres offres révisées (en plus des 26 déjà présentées). Si certains pays en développement ont différé la présentation de leurs offres initiales et révisées pour des raisons tactiques, d'autres ne disposent pas réellement des capacités techniques et institutionnelles nécessaires pour identifier leurs intérêts offensifs et défensifs, ou pour analyser dans quelle mesure la libéralisation de certains secteurs peut entraver ou faciliter la réalisation de l'objectif de développement durable au niveau national.

Les Membres ont généralement manifesté leur déception face aux résultats obtenus jusqu'ici. Dans son rapport au Comité des négociations commerce, en juillet 2005, le président de la Session spécial du Comité des négociations commerciales déclarait que « malgré le fait que le nombre d'offres s'est amélioré depuis mon dernier rapport, la qualité générale des offres initiales et révisées est largement reconnue comme peu satisfaisante. Il en résulterait peu de nouvelles opportunités commerciales, si non aucune, pour les fournisseurs de services. La plupart des Membres estiment que les négociations ne progressent pas comme elles le devraient. Il est clair qu'il faudra beaucoup plus de travail pour amener la qualité de l'ensemble à un niveau qui permettrait un accord. » Cette déclaration est par la suite devenu la base d'une approche alternative des benchmarks préalablement débattus ci-dessus.

Qu'est-il arrivé au Mode 4 ?: Pour de nombreux pays en développement, le 'mouvement des personnes physiques' (Mode 4) représente un des rares domaines dans lesquels la libéralisation des services offre des avantages concrets.

Sous l'égide de l'Inde, 18 pays en développement - dont le Brésil, la Chine et d'autres pays latino-américains et asiatiques Membres de l'OMC - ont plaidé en faveur de modali-

tés pour refléter des améliorations dans les engagements figurant dans les listes des Membres. En dépit de ces efforts, une réexamen, le 2 avril, des offres initiales reçues des partenaires commerciaux a amené le groupe à déclarer qu'il n'y avait eu « aucune amélioration réelle » dans les engagements du mode 4 des pays développés. Le groupe a également attiré l'attention sur le fait que la plupart des nouvelles offres en mode 4 restaient liées à la présence commerciale (mode 3), en ne prévoyant que le mouvement de personnel entre des sociétés d'un même groupe et d'autres travailleurs hautement qualifiés, combiné à l'élimination des conditions de pré-embauche, des tests de nécessité économique, des restrictions de quotas sur les visas, des traitements fiscaux discriminatoires et des restrictions excessives sur la durée du séjour à des fins de fourniture d'un service, ainsi qu'à la reconnaissance des qualifications.

En février 2005, sous l'égide de l'Inde, un groupe de pays en développement^a a proposé une catégorisation commune des fournisseurs de services du mode 4, en se fondant sur la manière dont certains Membres avaient établi la liste des engagements durant le Cycle d'Uruguay. Ceci a coïncidé avec une communication similaire de l'UE, la Bulgarie, le Canada et la Roumanie, qui utilisaient les mêmes 'catégories communes'. Ces catégories sont les suivantes :

- Fournisseurs de services contractuels ;
- Professionnels indépendants ;
- Transferts entre sociétés d'un même groupe ;
- Visiteurs d'affaires ; et
- Autres.

Si cette catégorisation commune, conjointement avec l'amélioration de la transparence en ce qui concerne les réglementations qui affectent l'entrée et le séjour des fournisseurs de services du mode 4, sont perçues comme « pouvant donner des résultats » pour

certaines pays hôtes clés, il reste le point de savoir si elles prennent suffisamment en compte le type de mouvement du mode 4 pratiqué par de nombreux pays en développement, les PMA en particulier.

En juin 2005, les PMA ont présenté de manière informelle une proposition de négociation sur le mode 4, qui identifiait des catégories spécifiques de travailleurs (de façon beaucoup plus détaillée que les 'catégories communes' présentées par les groupes sous l'égide de l'UE et de l'Inde) pour lesquelles ils souhaitaient voir une amélioration de l'accès aux marchés. De l'avis général, les réactions des partenaires commerciaux clé dans toutes les réunions bilatérales n'ont pas été encourageantes. Ceci a renforcé les doutes de nombreux PMA sur le point de savoir s'ils tirent un avantage quelconque de ces réunions multilatérales.

Le projet de texte ministériel du 3 novembre semble demander aux Membres d'établir la liste des engagements du mode 4 en conformité avec les 'catégories communes'. Le paragraphe 4 appelle instamment les Membres à « s'efforcer de garantir » de nouvelles offres améliorées d'engagements sur les catégories de (i) fournisseurs de services contractuels, (ii) professionnels indépendants, (iii) transferts entre sociétés d'un même groupe et (iv) visiteurs d'affaires.

Le texte appelle également, sur la base de l'effort maximal, à la suppression ou la réduction substantielle de l'examen des besoins économiques et l'indication d'une durée de séjour fixée et la possibilité de renouvellement, au besoin.

Si ces catégories doivent de fait être le mode de classement utilisé pour établir la liste des engagements du mode 4, certains pays en développement, en particulier des PMA, ont déclaré que les critères utilisés pour déterminer 'les fournisseurs de services contractuels' devraient être élargis pour prendre en compte le type de mouvement qu'ils préconisent, à savoir celui des fournisseurs qui ne sont pas hautement qualifiés.

Questions 'horizontales'

Évaluation du commerce des services: Comme préalable requis aux négociations, l'AGCS donne pour mandat aux Membres de mener une évaluation du commerce des services en général, et sur une base sectorielle, par rapport aux objectifs de l'Accord (voir Contexte, ci-dessus). Cuba, le Kenya, le Nigeria, le Pakistan, les Philippines, le Sénégal et la Thaïlande ont par la suite appelé le Conseil du commerce des services à mener et conclure l'évaluation multilatérale avant le démarrage des négociations sur l'accès aux marchés, comme requis aux fins de l'AGCS, alors que des pays développés comme les États-Unis, le Canada, l'UE, la Suisse et le Japon soutenaient qu'il revenait aux Membres de procéder à une évaluation nationale qui, en retour servirait de base à l'évaluation plus large. Ces pays ont de plus soutenu que les données sur le commerce des services au niveau international étaient insuffisantes pour l'évaluation générale envisagée. Bien que l'exercice d'évaluation générale aient en fin de compte commencé, avec des documents volumineux préparés par le Secrétariat de l'OMC, les pays en développement ont convenu - comme concession politique et pratique - en 2001, au moment où les Lignes directrices étaient rédigées, que l'évaluation du commerce des services serait menée de manière permanente tout au long des négociations et que « les négociations seraient adaptées à la lumière des résultats de l'évaluation. »

Si les Membres se sont depuis lors concentrés sur la conduite d'évaluations nationales du commerce des services, afin de préparer leurs demandes et leurs offres, cet exercice même a été restreint par le manque de ressources et de capacité technique dans les pays en développement. Certains observateurs ont attiré l'attention sur le lien direct entre cette contrainte et la non conduite de l'évaluation multilatérale et la qualité des offres, en notant que sans renseignements sur l'incidence éventuelle des engagements de libéralisation, de nombreux pays en développement optent, dans leurs offres, pour une approche plus prudente et plus délibérée.

Modalités pour les PMA: L'AGCS prévoit un traitement spécial et différencié pour les pays en développement Membres, en accordant une priorité particulière aux PMA. L'article XIX.3 donne pour mandat l'établissement de modalités pour le traitement spécial et différencié des PMA et en septembre 2003, le Conseil du commerce des services a adopté ces modalités. Celles-ci sont considérées comme un moyen de traduire le traitement spécial et différencié en engagements effectifs en matière d'accès aux marchés, et sont résumées comme suit :

- Les Membres tiendront compte de la difficulté rencontrée par les PMA à contracter des engagements spécifiques et feront preuve de retenue en cherchant à faire contracter des engagements par les PMA ;
- Les Membres aideront les PMA à rehausser leur participation au commerce des services, en partie en leur accordant un accès effectif aux marchés dans les secteurs présentant un intérêt, notamment les catégories de personnes physiques identifiées par les PMA dans les demandes de services du mode 4 ;
- Les PMA n'ont pas à offrir de traitement national, peuvent ouvrir moins de secteurs et ne sont pas tenus de contracter des engagements additionnels sur des questions réglementaires qui peuvent aller au-delà de leurs capacités institutionnelles, réglementaires et administratives.

Les nombreux points soulevés par la Zambie, au nom du groupe des PMA (TN/S/W/13), ont été pris en compte durant la négociation de ces modalités. Néanmoins, certains observateurs craignent que, comme pour les modalités sur la libéralisation autonome, les modalités pour les PMA ne soient pas reflétées de manière adéquate dans les présentations bilatérales de demandes et d'offres.

Organes subsidiaires - Questions en suspens relatives à l'établissement des règles

Mécanisme de sauvegarde d'urgence (MSU): Sous l'égide des membres de l'ASEAN (Association des Pays du sud est asiatique), divers pays en développement Membres, depuis la conclusion du Cycle d'Uruguay, plaident en faveur de l'établissement d'un mécanisme de sauvegarde d'urgence pour le secteur des services. Ces pays soutien-

ment qu'un tel mécanisme assurerait une symétrie avec le commerce des marchandises, où une clause de sauvegarde existe. De plus, ceci fournirait aux Membres le filet de sécurité nécessaire lorsqu'ils contractent de nouveaux engagements de libéralisation et pourrait donc les inciter à contracter de nouveaux engagements en matière d'accès aux marchés.

En mars 2004, l'ASEAN a révisé son modèle de MSU^b - essentiellement fondé sur l'Accord sur les sauvegardes, bien qu'adapté pour tenir compte des caractéristiques du commerce des services - pour y inclure, entre autres, l'application potentielle à nouveaux engagements, la protection des 'droits acquis', une période plus courte pour l'application des sauvegardes, et un délai limité dans lequel un Membre peut recourir au mécanisme, calculé à partir de la date d'entrée en vigueur des engagements de libéralisation auxquels il a souscrit pour le secteur pertinent.

La plupart des pays développés et certains pays en développement latino-américains restent plutôt sceptiques, alors que l'UE et les États-Unis contestent l'opportunité et la faisabilité du mécanisme. L'ASEAN a noté que certains pays pourraient n'accepter aucun résultat final en matière d'offres et de demandes de services sans un MSU préalablement négocié. Dans tous les cas, les Membres de l'OMC ont convenu, début 2004, de proroger la date limite (initialement fixée à 1998 !) pour arriver à des résultats dans ce domaine d'ici la conclusion des négociations en cours sur l'accès aux marchés.

Le Brésil a récemment milité en faveur de l'établissement d'un lien entre le MSU et les « tests de nécessité » dans les listes d'engagements des Membres. Ces tests permettent aux gouvernements de garder un secteur fermé à la libéralisation, s'ils décident qu'il est servi de manière adéquate par les fournisseurs de services existants, et reviennent donc effectivement à un mécanisme de sauvegarde pour certains pays. En conséquence, le Brésil a proposé deux options : soit créer un MSU que tous peuvent utiliser, soit renoncer au recours aux tests des besoins, ainsi qu'au MSU.

Subventions dans les services: Selon les Lignes directrices, les Membres de l'OMC « chercheront à achever » les négociations sur les disciplines multilatérales nécessaires pour les subventions dans les services préalablement à la conclusion des négociations sur l'accès aux marchés.

Toutefois, les discussions au sein du Groupe de travail des règles de l'AGCS restent hésitantes. Seul un nombre restreint de Membres ont jusqu'ici répondu au questionnaire sur leurs programmes intérieurs de soutien aux services. Il y a donc eu peu de débat sur des questions telles que la définition des subventions dans le domaine des services, le rôle des subventions dans la réalisation des objectifs de politique publique, la nécessité d'un traitement spécial et différencié en faveur des pays en développement ou la pertinence d'un mécanisme compensatoire.

Taiwan a récemment présenté, une liste d'hypothèses de programmes de subventions publiques destinée à servir à l'identification de certains des éléments d'une définition opérationnelle d'une subvention dans les services (JOB(04)78). Les éléments identifiés comprenaient l'existence d'une contribution financière, l'avantage pour le fournisseur d'un service, les effets de distorsion du programme et l'existence d'une bénéficiaire particulier ('spécificité'). La plupart de ces éléments coïncident avec la définition actuelle des 'subventions' dans l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires. Beaucoup estiment que l'absence de définition spécifique pour les subventions dans les services ne devrait pas empêcher des discussions en vue de l'établissement de disciplines multilatérales dans ce domaine.

L'absence de définition multilatérale et de disciplines sur les subventions dans le domaine des services a commencé à porter préjudice aux partenaires faibles dans le processus de présentation d'offres et de demandes. De nombreux pays en développement se trouvent nettement désavantagés, dans l'incapacité d'évaluer la compétitivité ou les perspectives de marché des fournisseurs nationaux, face à des fournisseurs étrangers susceptibles de bénéficier de subventions.

Passation des marchés publics: La portée des négociations imposées reste la question prédominante dans ces discussions. La plupart des pays en développement estiment que l'article XIII.1 de l'AGCS exclut les marchés publics de services des disciplines de l'AGCS sur les questions de non discrimination, de traitement national et d'accès aux marchés et que seules les questions liées à la transparence et à la garantie d'une procédure

régulière devraient être prises en compte dans le Groupe de travail des règles. Certains pays développés, et l'UE en particulier, sont en désaccord, en faisant valoir que l'article XIII.2 de l'AGCS prévoit des négociations sur les marchés publics dans les services, notamment sur l'accès aux marchés et sur le traitement national.

Le projet de texte ministériel du 3 novembre ne semble pas fournir suffisamment d'orientation ou d'impulsion pour la conclusion de l'aspect établissement de règles, dans les négociations, dans le cadre de l'engagement unique. Par exemple, la directive proposée en ce qui concerne la mise en place d'un MSU se contente de donner pour instruction aux Membres d'entreprendre des discussions plus ciblées sur les questions techniques et de procédure relatives au fonctionnement et à l'application d'un MSU éventuel. Certains observateurs ont toutefois noté que c'est exactement cela que font les Membres depuis 5 ans.

La directive sur les subventions, dans le projet de texte, charge les Membres d'intensifier leurs efforts afin d'accélérer l'échange de renseignements et d'entreprendre des discussions plus concentrées sur les propositions émanant des Membres, notamment l'élaboration d'une définition opérationnelle éventuelle des subventions. Là aussi, hormis la réalisation du mandat sur l'échange de renseignements, la référence à des discussions ciblées semble, de toute façon, se faire l'écho de ce qui se déroule au sein du Groupe de travail des règles de l'AGCS.

Par ailleurs, l'Afrique du sud a critiqué le mandat sur la passation des marchés publics, énoncé dans le projet de texte, en soulignant qu'il prend en compte la proposition relative aux engagements spécifiques en matière d'accès aux marchés, au lieu de reconnaître la persistance des divergences sur la portée du mandat contenu dans l'AGCS.

Disciplines sur la réglementation intérieure: Le débat concernant les disciplines sur la réglementation intérieure semble avoir acquis le plus d'impulsion, parmi les diverses questions sur les règles, et beaucoup attendent des résultats concrets à la fin de ce cycle de négociations sur les services. Certains laissent entendre que ceci pourrait aboutir, lors la Conférence ministérielle de Hongkong, à une liste d'éléments pouvant servir de base à des travaux supplémentaires, ou tout du moins, à une directive spécifiques des ministres visant la conclusion d'un accord sur des disciplines en matière de réglementation intérieure, avant une certaine date.

Un certain nombre de questions continuent néanmoins de poser aux Membres des défis significatifs. La première de celles-ci est le manque constant de perception suffisante, de la part de nombreux Membres, des diverses questions techniques de fond et des répercussions éventuelles du choix de toute option particulière.

La question la plus fondamentale - et la plus politiquement litigieuse - est celle de savoir si, et dans quelle mesure, de nouvelles disciplines sur la réglementation intérieure restreindraient (certains disent empièteraient sur) le droit de réglementer d'un Membre. Dans la mesure où le droit de réglementer est reconnu dans le Préambule de l'AGCS et est généralement perçu comme un droit souverain, il a été suggéré par certains que ce droit ne peut être dilué par aucune nouvelle discipline. D'autres soutiennent que les règles qui cherchent à imposer des disciplines sur les prescriptions en matière de licence et de qualifications, et sur les procédures et normes techniques appliquées par les autorités réglementaires d'un pays, imposent effectivement, de par leur nature même, des normes auxquelles il est nécessaire de se conformer, en termes d'obligation juridique internationale, et limitent nécessairement la portée la capacité des autorités nationales.

De nombreux Membres estiment néanmoins que l'avantage de telles disciplines en matière de facilitation des échanges compenseraient tout empiètement éventuel. Les fournisseurs de services en retirent des avantages manifestes et incontestés, car ils seraient réglementés sur la base de critères objectifs et transparents et ont l'assurance que ces réglementations ne sont pas plus pesantes que nécessaire pour garantir la qualité d'un service. Toutefois, les Membres devaient s'atteler au point de savoir comment rendre ces éléments opérationnels avec plus de spécificité, dans une forme juridiquement contraignante.

Il y a toutefois une dynamique de négociation, là où les Membres tentent d'infléchir les négociations dans la direction des secteurs ou modes d'offre qui les intéressent. L'UE, par exemple, a proposé des disciplines sur les procédures d'octroi de licences, largement perçues comme le type de réglementation qui entrave le plus la fourniture de services à travers l'établissement de la présence commerciale (mode 3), principal mode au moyen duquel l'UE et d'autres pays développement offrent des services dans l'économie mondiale. L'Inde, le Chili, le Pakistan et la Thaïlande n'ont, par contre, proposé des disciplines que sur les prescriptions et procédures en matière de qualification, qui sont considérées comme les mesures réglementaires qui entravent le plus souvent la capacité à fournir des services professionnels, que ce soit à travers le mouvement temporaire des personnes physiques (mode 4) ou le commerce transfrontières (mode 1).

Une autre question primordiale est celle de savoir si les disciplines devraient s'appliquer horizontalement, c'est-à-dire à travers tous les secteurs des services, ou secteur par secteur. Toutes les propositions actuellement débattues au sein du Groupe de travail de la réglementation intérieure recherchent une application horizontale. Certains Membres de l'OMC penchent pourtant en faveur de disciplines par secteur. L'Australie, par exemple, a récemment présenté une proposition portant sur des disciplines pour les services juridiques. Ceci a l'avantage évident d'établir une corrélation spécifique avec les types de mesures réglementaires qui existent dans les secteurs ciblés, mais, pour un grand nombre de pays en développement, soulève la question de la prolifération des disciplines spécifiques.

Dans les disciplines elles-mêmes, la question de fond qui suscite le plus de controverses est la notion de 'test de nécessité' ou plus spécifiquement, le point de savoir dans quelle mesure toute discipline devrait exiger que les mesures réglementaires ne soient pas plus pesantes que nécessaire, 'pour garantir la qualité d'un service.' Certains Membres de l'OMC s'interrogent sur le point de savoir si 'la garantie de la qualité du service' constitue la limite dans laquelle une mesure réglementaire pourrait se justifier. A cet égard, une proposition émanant du Brésil, de la Colombie, des Philippines et d'autres cherche à élargir le test de nécessité tel que formulé dans l'article VI de l'AGCS, en suggérant que la réglementation intérieure ne devrait 'pas être plus pesante que nécessaire en vue de la réalisation d'objectifs de politique nationale.' Les disciplines proposées par ce groupe auraient nécessairement à faire déférence à une gamme plus large de mesures réglementaires, et à répondre, à ce titre, aux préoccupations formulées en ce qui concerne les incidentes potentielles du test de nécessité sur l'espace de politique nécessaire aux gouvernements.

Les partisans clés de disciplines réglementaires intérieures à l'OMC, notamment HongKong, le Japon, la Suisse, l'Inde, le Mexique, l'UE, les Philippines, la Colombie et le Brésil, entre autres, ont, au cours des derniers mois, entamé des consultations intenses pour tenter de rassembler les fils de convergence dans les diverses propositions. Au moment où nous rédigeons, le Groupe spécial de la réglementation intérieure était en train de négocier le projet de texte ministériel relatif à la réglementation intérieure (laissé en blanc dans le projet de texte du président du 3 novembre).

Programme de travail après HongKong

Le projet de texte ministériel du 3 novembre établit le calendrier suivant en vue de la conclusion des négociations, d'ici fin 2006 :

- Toute offre initiale en suspens sera présentée dès que possible ;
- Les groupes de Membres qui présentent des demandes plurilatérales à d'autres Membres devraient soumettre de telles demandes d'ici [février 2006] ou dès que possible après cette date ;
- Les Membres notifieront à la Session spécial du Conseil du commerce des services d'ici [date] les secteurs dans lesquels ils ont l'intention d'entreprendre des négociations plurilatérales.
- Une seconde série d'offres révisées améliorées sera présentée d'ici [...date] ;
- Les projets de listes finales d'engagements seront présentés d'ici [...date] ;

Les dates entre grands crochets devront être remplies dans la révision du projet de texte, ou lors de la Conférence ministérielle de HongKong elle-même.

Le différend États-Unis/Antigua et Barbuda sur les jeux d'argent

En avril 2005, l'Organe d'appel de l'OMC a distribué son rapport sur le 'différend concernant les jeux d'argent', initié par Antigua et Barbuda - 67.000 habitants - contre les États-Unis. Le différend est significatif car il donne une indication sur la manière dont les listes d'engagements seront interprétées dans les différends futurs et sur la nécessité de faire preuve de précision dans la rédaction des engagements.

L'Organe d'appel a constaté qu'en n'excluant pas de manière explicite les jeux d'argent de ses engagement au titre du secteur des 'autres services récréatifs', les États-Unis avaient pleinement souscrit à des engagements au titre de l'accès aux marchés et au traitement national sur de telles activités.

Point peut-être plus important, l'Organe d'appel a déterminé que l'interdiction par les États-Unis des jeux d'argent sur l'Internet, en particulier telle qu'appliquée aux fournisseurs de services étrangers, équivalait à un 'contingent zéro' qui entrerait dans le cadre des limitations sur l'accès aux marchés, aux fins de l'article XVI de l'AGCS. Du fait qu'ils sont réputés avoir pleinement souscrit à des engagements sur les services de jeux d'argent, les États-Unis ne sont pas autorisés à avoir une mesure qui équivaut à appliquer, ou à l'effet d'appliquer un 'contingent' zéro à la fourniture étrangère de ce service.

Les critiques de la décision note qu'une mesure réglementaire légitime, non discriminatoire, qui aboutit d'une manière quelconque à une limitation du nombre de fournisseurs de services pouvant approvisionner un marché, peut en conséquence être considérée comme une restriction à l'accès aux marchés du type listé au titre de l'article XVI. Ces critiques soutiennent que la décision élargit de manière excessive la portée des mesures du type de l'article XVI et rétrécit donc la portée de la réglementation intérieure.

Endnotes

- Argentine, Bolivie, Brésil, Chili, Colombie, Inde, Mexique, Pakistan, Pérou, Philippines, Thaïlande et Uruguay.*
- Le document non encore mis en distribution générale, peut être téléchargé à : http://www.ictsd.org/issarea/stsd/Resources/Docs/ASEAN_ESM.pdf. La nouvelle proposition peut être comparée à la proposition antérieure de l'ASEAN sur un MSU, présentée en 2000, dans le document S/WPGR/W/30.*