Comment fonctionnent les négociations de l'AGCS?

L'accord général sur le commerce des services (AGCS) est contraignant pour tout membre de l'OMC. Le présent article approfondit les origines de l'AGCS et commente les buts visés, ainsi que les engagements généraux et spécifiques. Le déroulement des négociations y est dépeint comme modèle; il met, enfin, en évidence les scénarios possibles pour la suite du cycle interrompu de Doha.

Du Gatt à l'OMC et à l'AGCS

L'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (Gatt) du 30 octobre 1947 a vu le jour pour différentes raisons. D'une part les conséquences de la Deuxième Guerre mondiale étaient omniprésentes, de l'autre les tensions entre les pays de l'OTAN et du Pacte de Varsovie devenaient de plus en plus manifestes. Le but des pays occidentaux, emmenés par les États-Unis, était de reconstruire le plus vite possible l'Europe occidentale et de corriger les erreurs de l'avant-guerre, c'est-à-dire d'éliminer les entraves au commerce et de bloquer la tendance au mercantilisme. Il en résulta un accord commercial fondé sur l'élimination progressive des droits de douane sur les produits industriels, accord développé au cours de plusieurs cycles de négociations entre 1947 et le 1er janvier 1995, date de l'inauguration de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC).[1]

Le dernier cycle du Gatt, celui dit de l'Uruguay (septembre 1986 – avril 1994), s'est conclu par la fondation de l'OMC qui en a pris la succession. Cette fondation était la conséquence de l'extension des accords commerciaux, à savoir que, pour la première fois, les secteurs des services et des biens immatériels venaient s'ajouter aux négociations sur les produits industriels. Cette extension de la réglementation reflète elle-même l'évolution de l'économie mondiale, où, du fait de la mondialisation croissante[2] et de la tertiarisation des pays clés de l'OCDE[3], l'agriculture et l'industrie ont de plus en plus été supplantées par les services. Dans beaucoup de pays industriels, les services représentent aujourd'hui trois quarts ou davantage du produit intérieur brut (PIB) ou des emplois. Dans les pays émergents et ceux en développement, la part des services est très variable, mais la tendance est aussi clairement à la hausse. Depuis la fin du cycle de l'Uruguay, les compétences de l'OMC ont été réparties en trois domaines: produits industriels (Gatt), biens immatériels (Adpic) et services (AGCS). Cette solution s'est imposée malgré les objections de nombreux pays en développement, qui auraient préféré voir l'AGCS en dehors du Gatt.

Raymond Saner
Directeur, CSEND, Genève

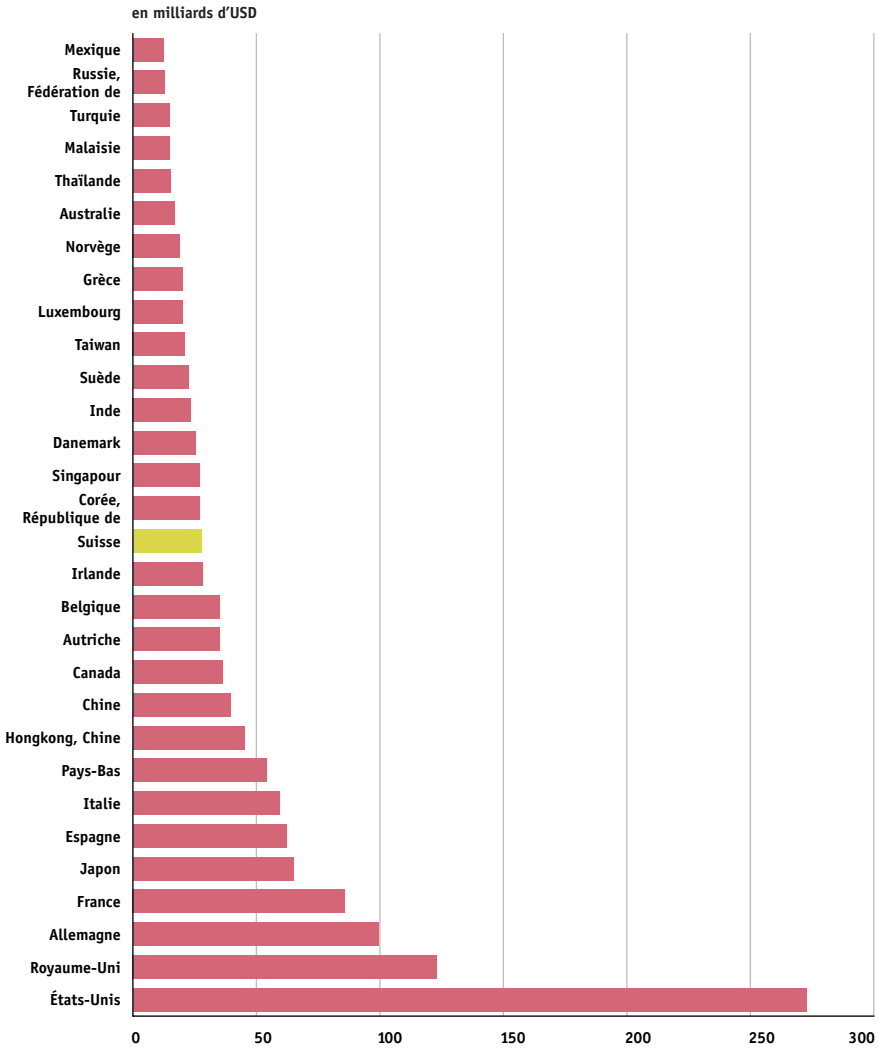
Christoph Hauser
Coordinateur AGCS, Secrétariat d'État à l'économie (seco), Berne

Photo: Keystone

L'AGCS vise trois buts: en premier lieu, le commerce des services doit progressivement être libéralisé; deuxièmement, cette libéralisation doit stimuler la croissance économique et le développement; enfin, les possibilités d'exportation des pays en développement devraient être améliorées. En illustration: salle des séances de l'OMC à Genève.

Graphique 1

Exportations de services selon les statistiques en comparaison internationale, 2002 [a]



a Les exportations effectives sont sans doute nettement plus élevées, étant donné qu'elles ne peuvent être toutes saisies par la statistique.

Source: OMC / La Vie économique

Les buts de l'AGCS

L'Accord général sur le commerce des services (AGCS) est un accord multilatéral sur le commerce international des services contraignant pour les 148 membres de l'OMC.[4] Il vise trois buts:

- libéraliser progressivement le commerce des services. Des cycles de négociation successifs sont censés fournir des résultats qui procurent à tous les membres des droits et des obligations équilibrés, et qui répondent aux intérêts des uns et des autres;
- stimuler la croissance économique et le développement;
- améliorer les possibilités d'exportation des pays en développement par une libéralisation du commerce mondial.

Engagements généraux et spécifiques

L'AGCS couvre en principe tous les services, à l'exception de ceux qui sont fournis dans l'exercice du pouvoir gouvernemental, c'est-à-dire les services fournis par l'État sans intérêt commercial et qui n'entrent pas en concurrence avec d'autres fournisseurs. Les engagements ne sont, toutefois, pas identiques pour tous les services et tous les membres. Le traité mis au point en 1994, au terme du cycle de l'Uruguay, propose en effet deux catégories d'engagements aux membres de l'OMC. Seule la première impose des *engagements généraux,* applicables à tous les membres et à tous les secteurs. C'est le cas par exemple de la *clause de la nation la plus favorisée* (NPF), qui exige que les avantages accordés par un membre à n'importe quel autre soient automatiquement étendus à tous les membres. Ce système permet d'exploiter efficacement les ressources de la négociation.

En outre, de tels accords multilatéraux ont l'avantage de couvrir aussi les configurations triangulaires. Si, par exemple, la filiale de Kuala Lumpur d'une entreprise mexicaine emploie des salariés indiens et qu'elle veut les envoyer travailler temporairement en Indonésie, les accords bilatéraux montrent vite leurs limites. La clause de la nation la plus favorisée autorise cependant – à certaines conditions – des groupes de membres à unifier leurs normes de réglementation ou certaines procédures d'homologation, ou encore à rechercher l'intégration économique. Le cycle de l'Uruguay offrait d'ailleurs déjà la possibilité de négocier des exemptions à la NPF pour y soustraire des domaines sensibles. À part le traitement NPF, un autre engagement général est l'astreinte à la transparence, qui comprend par exemple l'obligation de notifier aux autres membres de l'OMC les modifications de loi qui affectent le commerce, de nommer des services de renseignement nationaux et de collaborer périodiquement à des rapports de politique économique.

Accès au marché et non-discrimination

La seconde catégorie d'engagements est individualisée par membre et par secteur. Ces *engagements spécifiques* concernent l'accès au marché et la non-discrimination, ainsi que d'autres engagements sectoriels (plus rares):

- le *libre accès au marché* signifie que, dans un secteur bien défini, il ne saurait y avoir de restrictions quantitatives, notamment en ce qui concerne le nombre des entreprises admises ou des services à fournir, le nombre des employés, ni d'imposition de contrôles du besoin économique, de prescriptions en matière de statut juridique ou de limitations à la participation de capitaux étrangers;
- le *traitement national* exige que les fournisseurs de services étrangers ne soient pas moins bien traités que les fournisseurs na-

1 À l'origine, il avait été prévu une Organisation Internationale du Commerce (OIC), mais celle-ci ne put voir le jour à cause de l'opposition du Congrès américain. Sur la genèse du GATT et les buts des nations fondatrices, voir Richard Senti, *GATT: System der Welthandelsordnung,* Schulthess Polygraphischer Verlag, Zurich, 1986, pp. 4–18.

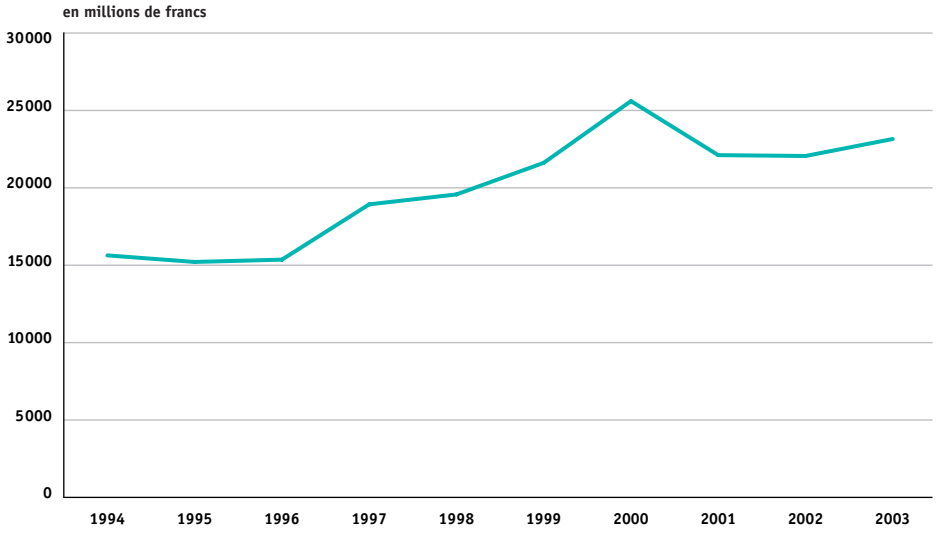
2 Un effet indirect de la mondialisation de l'économie est l'internationlisation croissante des sociétés transnationales. Pour une définition et des données annuelles de développement, voir *World Investment Report: Transnational Corporations and Export Competitiveness,* UNCTAD, 2002 *(www.unctad.org/wir)*.

3 Un exemple: en Australie, le secteur des services représente 80 % de tous les emplois et 75 % du PSB (source: Walter Goode, *Dictionary of Trade Policy Terms,* Centre for International Economic Studies, University of Adelaide, Australia, 1998, p. 249.

4 Voir Julia Nielson et Daria Taglioni, *A Quick Guide to the GATS and Mode 4,* exposé fait au Forum de l'OCDE sur l'AGCS/ES, Trondheim (Norvège), 2003, pp. 1–2.

Graphique 2

Suisse: excédents de services, 1994–2003



Source: BNS / La Vie économique

tionaux. Cela signifie que ni les lois, ni les normes, ni leur application ne doivent défavoriser un fournisseur étranger par rapport à son concurrent indigène (non-discrimination). Précisons que l'égalité de traitement n'exclut pas une réglementation poussée, mais celle-ci ne doit pas être teintée de protectionnisme.

Les quatre «modes de fourniture»

Les engagements spécifiques ne sont pas seulement taillés sur mesure pour chaque membre et chaque secteur, mais aussi en fonction des quatre modes de fourniture possibles. Dans le *mode de fourniture 1*, la prestation de service s'effectue à distance, par-dessus les frontières nationales. C'est par exemple le cas d'une entreprise de conseils dont une collaboratrice s'entretiendrait par téléphone avec un client ou répondrait à ses demandes de renseignement par courriel. Dans le *mode 2,* le demandeur d'une prestation se rend dans le territoire du fournisseur pour s'y procurer le service voulu. Dans notre exemple, le client se rendrait à l'étranger pour s'y entretenir avec sa conseillère. Dans le *mode 3,* le fournisseur de prestations installe une filiale sur le territoire du demandeur pour y fournir ses services. Ainsi, notre entreprise de conseils pourrait établir une succursale à l'étranger, où sa collaboratrice recevrait ses clients. Enfin, dans le *mode 4,* des ressortissants d'un membre de l'OMC se rendent dans le territoire d'un autre pour y fournir un service. Ici, une conseillère indépendante pourrait rendre visite à ses clients à l'étranger pour les conseiller directement sur place.

Quel membre s'est-il engagé? dans quel secteur? pour quels engagements? à travers quel mode de fourniture? La réponse se trouve dans les «listes d'engagements» (voir *encadré 1*). Le système des listes d'engagements laisse une grande marge de manœuvre aux membres de l'OMC. Il leur permet de s'engager tout en respectant leur propre législation. Si l'on considère l'ensemble des 148 membres de l'OMC, les conditions de départ en matière de cadre juridique, mais aussi de structures et de

Tableau 1

Exemple d'une liste spécifique d'engagements: Arcadie[a]

Modes de fourniture: 1) Fourniture transfrontière; 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 horizontaux			
Tous les secteurs inclus dans cette liste	3) Notification et examen conformément à la loi de l'Arcadie de 1993 relative à l'investissement étranger	3) L'acquisition de terrains par des étrangers est soumise à autorisation	
	4) Non consolidé, sauf pour a) la présence temporaire, en qualité de personnes transférées entre sociétés d'un même groupe, de cadres supérieurs et de spécialistes essentiels et b) la présence pour une durée maximale de 90 jours de représentants d'un fournisseur de services pour négocier la vente de services		
II. Engagements sectoriels			
4. Services de distribution	1) Non consolidé (sauf pour la vente par correspondance: néant)	1) Non consolidé (sauf pour la vente par correspondance: néant)	
C. Services de commerce de détail	2) Néant	2) Néant	
(CPC 631, 632)	3) Examen des besoins économiques pour les supermarchés de plus de 1500 mètres carrés[b]	3) Certaines incitations fiscales sont réservées aux sociétés contrôlées par des ressortissants arcadiens	
	4) Non consolidé, sauf comme indiqué sous «engagements horizontaux»	4) Non consolidé	

a L'anglais est la langue d'origine de l'exemple.

b Cette restriction est un mauvais exemple: parce que la question de savoir sur quoi se fonde le contrôle des besoins économiques reste ouverte, la sécurité juridique est moins grande.

Source: An Introduction to the Gats, WTO-Sekretariat 1999 / La Vie économique

besoins économiques, sont si variées que la méthode des listes d'engagements taillées sur mesure est logique, même s'il est plus difficile de se faire une idée exacte de l'état général de l'ouverture des marchés.

Le déroulement des négociations au sein de l'AGCS

À part les vingt-neuf articles de l'AGCS, le *cycle de l'Uruguay* a suscité les premières listes d'engagements des membres individuels. Comme l'art. XIX de l'AGCS astreint les membres à améliorer périodiquement ces listes, les négociations ont repris en 2000, comme prévu, bien que la conférence des ministres de 1999 à Seattle eût échoué. Par la suite, les négociations sur les services ont été intégrées dans le *cycle de Doha actuellement en cours*.

Les échange de demandes

À mi-2002, il a été fixé un délai pendant lequel les membres étaient censés échanger les demandes par lesquelles ils notifiaient les autres membres dans quels secteurs et pour quels modes de fourniture ils souhaitaient les voir prendre de nouveaux engagements en matière d'accès au marché et de non-discrimination. En principe, chaque membre pouvait adresser d'autres requêtes de ce type à n'importe quel membre. Quelques-uns ont élaboré des demandes spéciales très détaillées à l'attention de différents membres; d'autres ont, en revanche, adressé des requêtes identiques à tous leurs partenaires commerciaux.

Une requête peut avoir divers objets:
- mentionnons en premier lieu la demande d'un autre membre de l'OMC de prendre de nouveaux engagements ou des engagements plus poussés dans un nouveau secteur ou dans un secteur existant;
- il peut aussi arriver qu'un membre en prie un autre d'assouplir ou de lever certaines restrictions;
- entre également dans ce cadre la demande à d'autres pays d'abroger une exception subsistante à la clause de la nation la plus favorisée.

Les membres échangent directement leurs demandes, sans que le secrétariat de l'OMC n'intervienne, et ces demandes sont tenues secrètes, en général, pour éviter que les petits membres ne soient soumis à trop forte pression au cas où ils recevraient plusieurs demandes du même genre. Les demandes ne représentent d'ailleurs pas des obligations, mais indiquent seulement les préférences de divers membres et définissent le cadre des négociations consécutives sur le fond.

Listes améliorées et offres initiales

Au printemps 2003, les membres étaient censés présenter leurs listes d'engagements sous forme d'offres initiales améliorées provisoirement. Il s'agissait de tenir compte d'une part des demandes reçues, mais aussi, naturellement, de ses propres possibilités. Chaque membre reste libre de décider ce qu'il compte inscrire dans son offre initiale et ce qu'il ne veut pas y mettre.

Selon le secrétariat de l'OMC, quarante et une offres ont été transmises jusqu'ici, dont vingt-huit émanant de pays développés et émergents. Aucune offre n'est parvenue d'Afrique. Les membres ayant fourni des offres initiales représentent certes les principaux acteurs du commerce mondial, mais il manque, toutefois, certains membres importants comme le Brésil, les Philippines, la Malaisie et quelques autres.

Le rôle des négociations bilatérales

Les offres initiales – pour autant qu'il en y ait – donnent le coup d'envoi aux négociations bilatérales. En principe, de nouvelles demandes et de nouvelles offres améliorées peuvent être présentées à chaque tour de négociation, dans l'idée qu'elles se rapprochent progressivement. À ce jour, cependant, un seul tour a eu lieu et l'on cherche toujours des solutions dans des tractations bilatérales orales. Il s'agit surtout aussi d'un processus d'apprentissage réciproque, par exemple si une partie explique pourquoi sa demande est importante, du point de vue économique, et quels avantages elle pourrait procurer au destinataire, ou si, inversement, une partie justifie pourquoi elle ne peut pas répondre favorablement à une demande par une offre améliorée, pour des raisons constitutionnelles, techniques ou économiques. Il peut cependant y avoir aussi de véritables rapprochements si un membre accepte l'argumentation et les concessions de son interlocuteur et est disposé à assumer des engagements plus poussés.

La conférence des ministres de Cancún, en septembre 2003, était censée tirer un bilan intermédiaire des négociations sur les services. Elle a échoué et les négociations ne pourront donc pas être achevées à fin 2004, comme le prévoyait initialement le calendrier du cycle de Doha. À l'heure actuelle, il est impossible de dire jusqu'à quand le processus durera.

Scénarios possibles pour la conclusion du cycle de Doha

Le cycle de Doha se fonde sur l'idée de «l'entreprise unique» («single untertaking»), c'est-à-dire que toutes les négociations à l'or-

Encadré 1

Constitution des listes d'engagements

Ces listes comptent quatre colonnes, qui contiennent chacune des informations importantes sur les engagements effectifs du membre (voir *tableau 1*).

Chaque membre commence par décrire dans la *première colonne* de sa liste d'engagements les secteurs dans lesquels il prend des engagements spécifiques. Les listes d'engagements suivent en principe un classement des services en 12 secteurs et 160 sous-secteurs (encore qu'il n'y ait pas de définition générale de ce qu'est une prestation de service). Ce classement des services, appelé dans le jargon technique W/120 à cause de la cote du document originale, comprend des renvois à la *Classification centrale des produits des Nations Unies*, qui donne en général une bonne description de tous les secteurs. Bien qu'il ne soit pas obligatoire d'utiliser le classement W/120, les membres ont l'habitude de s'y tenir, ce qui simplifie fortement la comparaison des listes d'engagements.

Dans la première colonne, les engagements dits horizontaux sont un cas particulier. Ils ne s'appliquent pas à un secteur précis, mais à tous les secteurs inscrits sur la liste. De nombreux membres connaissent des restrictions à leurs engagements qui concernent tous les secteurs, et qui sont réservées selon le cas dans ces «engagements horizontaux».

La *deuxième colonne* comprend les engagements en matière d'accès au marché, et ce pour chacun des quatre modes de fourniture. «Unbound» signifie que le membre conserve sa liberté de restreindre l'accès au marché par des lois ou des mesures, etc. «None» signifie au contraire que le membre s'engage à garantir l'accès au marché pour tel secteur et tel mode de fourniture, selon la définition de l'art. XVI de l'AGCS. Entre ces deux options, il peut y avoir des formules intermédiaires (exemple: «none, except limitations on the total value of service transactions») si l'accès au marché n'est garanti que partiellement ou si une exception est mentionnée.

La *troisième colonne* énumère sur le même modèle les engagements en matière de non-discrimination. Le membre dispose enfin d'une *quatrième colonne* s'il veut prendre un engagement qui ne relève ni de l'accès au marché ni de la non-discrimination.

Tableau 2

Cancún et le dilemme du prisonnier

		Pays de l'OCDE	
		Coopération	Confrontation
Pays en développement	Coopération	Un paquet équilibré qui tient compte des intérêts de tous les participants L'accès au marché des services s'améliore largement et pour tous les modes de fourniture	Les intérêts des pays en développement ne sont pas pris en compte, l'accès au marché des exportations des pays en développement ne s'améliore pas L'accès au marché des services se limite aux modes 1, 2 et 3
	Confrontation	Les subventions aux exportations agricoles doivent être supprimées et les règles en vigueur (Singapur Issues) ne sont pas renégociées Les pays en développement ne déposent pas d'offres pour les services	Le cycle de Doha ne s'achève pas Augmentation du régionalisme et du protectionnisme Possibilité de guerres commerciales et d'une faiblesse générale de la croissance

Source: Saner, Hauser / La Vie économique

dre du jour (Gatt, AGCS, Adpic, etc.) sont censées se conclure en même temps. Après *Cancún,* les négociations sur les services sont tombées en panne, en quelque sorte, bien qu'elles ne soient pas à l'origine de l'échec de la conférence. L'interruption des négociations était moins due à des difficultés techniques qu'à un manque d'entente sur la procédure: qui, à quel moment, et quel prochain pas devrait être fait vers son partenaire?[5]

En simplifiant grossièrement, on peut comparer la situation après Cancún au dilemme classique du prisonnier, qui se distingue en général par le fait que deux joueurs ont le choix, soit de se comporter de manière coopérative avec l'adversaire, soit de l'affronter. Si le comportement de l'adversaire est connu, chaque joueur est tenté à d'exploiter son partenaire en misant sur la confrontation. Or si les deux joueurs cèdent à cette tentation et cherchent la confrontation, le résultat sera moins bon que s'ils avaient coopéré.

Dans une négociation, la confrontation peut signifier par exemple:

– ne pas informer son partenaire des domaines dans lesquels des concessions seraient possibles;
– laisser toute la responsabilité au partenaire de réduire l'écart entre les positions respectives en faisant de nouvelles concessions ou propositions;
– faire preuve de patience et d'intransigeance en se croisant les bras, ce qui contraindra le partenaire à faire des concessions.

En se comportant ainsi, les négociateurs peuvent espérer imposer le comportement qu'ils souhaitent à leurs interlocuteurs, mais si ces derniers en font autant, la négociation sera bloquée.[6]

Un modèle simplifié ne rend évidemment pas justice à la complexité des négociations de l'OMC, qui impliquent 147 membres et d'innombrables objets de négociation, mais il illustre bien le nœud qu'il faut dénouer depuis Cancún. Certains membres ou coalitions revendiquent en effet le droit de ne pas faire de compromis, mais en exigent de tous les autres. Si tous se comportent ainsi, le cycle de Doha ne s'achèvera jamais, ce qui serait un désastre pour tous les participants. Le *tableau 2* illustre ce dilemme de manière simplifiée d'une part pour les pays en développement, de l'autre pour ceux de l'OCDE.

Le dilemme classique du prisonnier se résout facilement s'il est possible de communiquer de façon crédible. Les participants n'ont qu'à convenir de se montrer coopératifs simultanément. L'échec de Cancún représente une expérience qui devrait amener les participants à tirer la même conclusion, à savoir qu'il n'y aura d'issue à l'impasse que si toutes les parties manifestent clairement une volonté sincère de coopérer. Les grandes déclarations de principe ne contribuent malheureusement guère à créer la confiance nécessaire. Ce qu'il faut, ce sont des petits pas concrets et perceptibles, auxquels les partenaires répondent à leur tour positivement par d'autres pas. À Cancún, tous ont prouvé qu'ils pouvaient être durs en affaires. Il s'agit maintenant de revenir au marchandage donnant-donnant, de façon à ce que le partage mondial du travail s'améliore de manière constructive et équitable. ▮

5 Voir Heinz Hauser, «Die Ministererklärung von Doha: Start zu einer kleinen Marktöffnungsrunde oder zu einer umfassenden Entwicklungsrunde?», *Aussenwirtschaft,* tome 57, cahier II, 2002, pp. 127–150

6 Voir Christoph Hauser, *Eine ökonomische Theorie der Mediation,* Verlag Rüegger, Zurich, 2002, pp. 128 ss.