

Le grand scandale de l'AGCS

dimanche 13 août 2006, par [KWA Aileen](#) (Date de rédaction antérieure : novembre 2005).

Sommaire

- [PLANTONS LE DECOR](#)
- [LES METHODES COMPLEMENTAIRES](#)
- [REACTIONS DE LA MAJORITÉ](#)
- [LA FABRICATION DU TEXTE : \(...\)](#)
- [LE PROJET DE TEXTE DE HONG-KON](#)
- [CONCLUSIONS](#)

Durant les six dernières semaines, à Genève, les partisans de la libéralisation des services ont manœuvré pour concevoir un changement radical dans le fonctionnement actuel assez "souple" de l'AGCS (Accord Général sur le Commerce et les Services). Cette collaboration entre plusieurs pays - essentiellement issus de l'Union européenne mais aussi l'Inde et les Etats-Unis - et acteurs, dont le Président du Conseil pour le Commerce des Services (NDT : désigné par CCS dans la suite du document) et l'Ambassadeur du Mexique, Fernando de Mateo, soutenue par le secrétariat de l'OMC, fut un parcours presque sans faute.

La palme revient à Mateo - qui n'aurait pu jouer son rôle s'il n'avait été entièrement approuvé par certains membres influents et par le secrétariat de l'OMC - chargé de rédiger pour les présidents les textes des négociations.

La pratique des Présidents des comités de négociations, consistant à abuser de leur autorité pour présenter des textes de négociation qui reflètent les positions des acteurs puissants et non de la majorité est monnaie courante au sein de l'OMC. Si l'on ajoute à cela les coups de fil, les menaces et les plaintes de Washington, ainsi que les fortes pressions de Bruxelles, on obtient l'un des moyens les plus efficaces de mettre les plus faibles sur la touche, et de les réduire au silence.

Le nouvel élément que Mateo a ajouté de façon extravagante, c'est l'attitude avec laquelle il a déclaré aux membres qu'il ne pouvait supprimer ce qu'il avait lui-même décidé d'insérer sans avoir le consensus, à moins qu'il n'y ait consensus pour le faire, comme si c'était lui qui déterminait les règles de l'OMC.

Les aspects de l'accord de l'AGCS les plus favorables au « développement » sont en train d'être réécrits à Genève. Si la majorité n'est pas capable de torpiller cela - et c'est contre de puissants intérêts qu'elle doit combattre - les conséquences seront graves. Le chômage s'en trouvera accru, puisque les petits pays et les pays moyens vont se trouver exclus d'un marché plus concentré, le pouvoir de régulation des pays serait sérieusement affaibli, et dans tous les pays en développement, l'accès aux services pour les pauvres va se dégrader, à mesure que le poids des règlements de l'OMC rencontrera les intérêts des plus grandes sociétés de services.

PLANTONS LE DECOR

Ceux qui défendent avec virulence la libéralisation des services attendent depuis un certain temps de pouvoir saper l'aspect le plus souple de l'AGCS. Son approche de "liste positive" (le pays choisit ce qu'il veut libéraliser) a été instituée lors de l'Uruguay Round, uniquement parce qu'initialement, les pays en développement ne voulaient pas d'un accord de l'AGCS, et qu'ils avaient fait une énorme concession en y consentant. L'AGCS prévoit des "soupleses" qui tiennent compte des objectifs de développement des pays, en demandant à ses membres d'ouvrir leurs marchés à leur propre rythme.

Au début du cycle de négociation de l'AGCS, quand les directives de négociations furent établies, au début de 2001, les pays riches - Etats-Unis, Union européenne et Japon - insistèrent pour adopter pour les négociations une démarche d'analyse comparative (le "benchmarking"). Les pays en développement s'y opposèrent avec force, et l'idée fut abandonnée.

Pendant presque toute l'année dernière, l'Union européenne, les Etats-Unis, le Japon et d'autres, ont déploré la pauvreté des "offres" de leurs partenaires de négociations, allant jusqu'à évoquer une "crise". Du point de vue de la majorité des pays en développement, il n'y avait pas crise. La promesse d'apprécier l'impact du dernier round de négociation n'avait pas été remplie. En fait, les résultats du dernier cycle de négociation se sont avérés très décevants pour les pays en développement. Selon le CNUCED (Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement), les pays en développement ont pris des engagements plus élevés sur les modes de fourniture du commerce transfrontalier et de la présence commerciale. En revanche, ils n'ont pas bénéficié de concessions économiquement significatives en matière de mouvement des personnes physiques (4^e Mode de fourniture). L'accès selon le Mode 4 était surtout lié à la présence commerciale, et limité aux seuls professionnels. De plus, le commerce des services reste très déséquilibré. Les marchés sont très concentrés : 80 % du commerce sont sous la domination des grandes compagnies des pays développés. (1)

En juillet 2005, en raison des pressions persistantes exercées sur les pays membres pour qu'ils présentent leurs offres initiales et révisées, 74 membres ont fait des offres (en comptant les 25 membres de l'Union européenne comme un seul). 64 de ces membres étaient des pays en voie de développement. D'après le président du CTS, 24 pays en voie de développement, mais ne faisant pas partie des pays les moins avancés, n'avaient pas déposé d'offre en juillet. (2)

Dans le but d'accélérer l'ouverture du marché, une avalanche de propositions fut déposée le 13 septembre par l'Union européenne, le Japon, la Suisse, l'Australie, Hong Kong, la Corée et Taiwan. Ces propositions portaient sur des approches complémentaires (le "benchmarking", selon le terme utilisé précédemment). Puis, jusqu'en octobre, d'autres propositions ont été présentées par le Canada, l'Inde, le Chili, Hong Kong, la Chine et le Pakistan. Le 27 octobre, l'Union européenne a également déposé une deuxième proposition, plus ambitieuse. (3)

Ces propositions supposent une refonte complète des modalités de négociation de l'AGCS. Au début du round de négociations de l'AGCS, sous la pression des pays développés, les membres s'accordèrent pour que la libéralisation ne puisse progresser que dans le cadre d' "approches bilatérales, plurilatérales ou multilatérales" (paragraphe 11 des directives de négociation, S/L/93). Toutefois, les directives précisent aussi que "la méthode principale de négociation sera celle de l'offre et de la demande". La tendance actuelle va à l'encontre de ces accords vu l'approche plus offensive adoptée depuis et qui va supplanter la méthode de l'offre et la demande.

En outre, ces méthodes plus offensives vont à l'encontre de l'article XIX de l'AGCS, qui porte sur une libéralisation progressive, et laisse aux pays membres la possibilité d'ouvrir « moins de secteurs » et de « libéraliser moins de types de transactions », en conformité avec leurs « objectifs de politique et

leur niveau de développement nationaux ».

LES METHODES COMPLEMENTAIRES PROPOSEES

Les méthodologies de négociation plus offensives proposées incluent :

1. Des objectifs quantitatifs (cibles et indicateurs chiffrés)

Cette méthode a été particulièrement mise en avant par l'Union européenne. Elle consiste essentiellement, en utilisant la méthode de la « formule », à forcer l'allure pour effectuer les négociations de l'AGCS. Dans sa proposition du 27 octobre, elle précise que les pays développés devraient inclure des engagements nouveaux, ou améliorés dans au moins 139 sous-secteurs (ce qui représente 85% des 163 sous-secteurs des services). Les pays en développement, quant à eux, devraient inclure des engagements nouveaux, ou améliorés dans 93 sous-secteurs (c'est-à-dire les 2/3 des 139 sous-secteurs des pays développés). (4)

Cette méthode de négociation fait partie du mode « multilatéral », puisqu'elle suit une formule ; mettant en parallèle les négociations d'accès au marché de l'agriculture et aux marchés des produits non agricoles (NAMA), et tous les membres sont censés appliquer les mêmes règles.

2. Des critères qualitatifs

Pour assurer une libéralisation de qualité, les partisans de cette méthode ont demandé que l'ouverture de sous-secteurs soit accompagnée de « critères qualitatifs »- c'est-à-dire qu'il y ait des modèles d'engagements pour les 4 modes de fourniture. Et ce n'est pas seulement une initiative de l'Union Européenne : l'Inde, Taïwan et le Japon en sont des ardents défenseurs.

Voici ce qui a été proposé :

Mode 1 (fourniture de services au-delà des frontières - le service est effectué en dehors de la présence du fournisseur sur le territoire du client : par exemple l'externalisation) : les partisans de cette démarche demandent que les membres prennent des engagements aux niveaux d'ouverture existants, en éliminant toute demande de présence commerciale.

Mode 2 (consommation à l'étranger : par exemple quelqu'un se rend à l'étranger pour se faire soigner) : il ne doit pas exister de limitation.

Mode 3 (présence commerciale - ou le fait d'accorder à un fournisseur de services étranger le droit d'investir sur le territoire d'un autre pays) : les Etats-Unis ont demandé d'autoriser au moins 51 pour cent de parts pour le fournisseur étranger, ce qui rend impossible un traitement différent entre l'investisseur étranger et les sociétés locales. L'Inde propose un « renforcement substantiel des niveaux d'égalité autorisés pour les étrangers ». L'Inde et les Etats-Unis souhaitent la suppression ou une réduction importante des tests de besoins économiques (TBE), (5) et de la flexibilité dans les types d'entités légales autorisées. Ce qui veut dire faciliter l'accès, par exemple, aux filiales, aux trusts, aux coentreprises, aux partenariats, aux entreprises individuelles, aux associations, aux agences et aux succursales. C'est dans ce domaine que les pays développés se montrent les plus offensifs.

Mode 4 (mouvement des personnes physiques). Ici, les propositions sont beaucoup plus limitées. L'Inde a demandé « des engagements nouveaux ou améliorés en particulier dans les catégories qui ne sont pas liées à une présence commerciale, tels que les fournisseurs de services contractuels

(CSS) et les professionnels indépendants (IP) », ainsi qu'une réduction significative des tests de besoins économiques pour ces catégories, des règles plus souples concernant la longueur des séjours, et une amélioration des engagements pour les catégories déjà existantes, y compris les transferts entre filiales et les voyages d'affaires(6). La proposition de l'Union européenne est similaire à celle de l'Inde, bien que d'une ambition plus limitée - elle demande que les membres « fassent un ou plusieurs des engagements améliorés » sur les points décrits plus haut.

3. Les négociations plurilatérales

L'autre démarche proposée pour les négociations concerne les demandes plurilatérales, et elle a été suggérée par la Commission européenne. Selon cette démarche plurilatérale, un groupe de pays qui est intéressé par l'exportation dans un secteur donné peut adresser une demande conjointe à un pays membre. La proposition de la Commission européenne du 13 septembre précise que la « masse critique » participant à cette opération doit se mettre d'accord sur un ensemble d'engagements dans le secteur concerné. Ce point a été établi le 6 septembre, lors de la réunion du comité 133 de la Commission européenne, dans les termes suivants :

« Le but poursuivi dans la démarche plurilatérale qui est proposée est de négocier un niveau plus élevé d'engagements dans un certain nombre de secteurs et de sous-secteurs qui intéressent particulièrement une masse critique de membres de l'OMC. A cette fin, les membres intéressés peuvent utiliser des grilles qui déterminent un ensemble d'engagements dans les secteurs concernés (insérés en italique) ». (7)

La Commission européenne a ensuite fait circuler les modèles de grilles parmi les groupes « amis » (8). L'idée de négociations plurilatérales a depuis été promue, dans la présentation du 10 octobre, par d'autres pays membres, tels le Canada, l'Australie, Taïwan et l'Inde.

Que veut la Commission européenne par le biais de ces grilles « modèles » ? La grille « modèle » de la CE (voir par exemple Refl32/05 (services) de la CE, 31 août 2005) est surtout focalisée sur l'accès selon le Mode 3 (présence commerciale). Dans tous les secteurs des services, cela interdit de programmer des limitations d'accès au marché dans le Mode 3. Là où existent des limites à la propriété étrangère, elle veut les éliminer à une date négociée. Par contre, elle est sur la défensive dans le Mode 4, où la CE ne souhaite faire aucun nouvel engagement en dehors de ce qu'elle autorise actuellement dans les catégories des ICT (transfert à l'intérieur d'un groupe), BV (visites d'affaires), CSS (fournisseurs contractuels de services), et IP (professionnels indépendants).

REACTIONS DE LA MAJORITÉ

De la mi-septembre jusqu'en octobre, lors des réunions du CCS, on a pu voir de nombreux pays affirmer avec force, collectivement et individuellement, leur opposition à ces démarches complémentaires. La liste suivante n'est pas exhaustive, mais parmi les opposants, on trouvait entre autres l'Argentine le Brésil, la Malaisie, la Thaïlande, les Philippines, l'ANASE (sauf Singapour), un groupe de pays des Caraïbes, tout le groupe africain et les pays les moins développés.

Dans leurs interventions, la plupart de ces pays soulignaient qu'ils entendaient préserver la souplesse de la structure de l'AGCS (article XIX.2) afin de ménager une marge de manœuvre pour leurs objectifs de politique et de développement nationaux.

Les oppositions des membres aux « méthodes complémentaires » au sein du CCS :

1. Déclaration d'Antigua et Barbuda, la Barbade, la Jamaïque, Dominique, la Grenade, St

Kitts et Nevis, et St Vincent et les Grenadines :

« Les nouvelles méthodes proposées feraient que nos fournisseurs de services locaux perdraient leurs marchés nationaux. Un tel niveau de libéralisation, dans des sous-secteurs en trop grand nombre pour que nous puissions raisonnablement nous y engager, ruinerait nos objectifs de développement propres. Ces propositions n'ont pas pour but de faciliter le processus de développement des petits pays, et le résultat serait de mettre dehors nos fournisseurs nationaux. Cette question prend tout son sens si l'on considère le fait que 50% des sociétés de service de ces pays emploient moins de cinq personnes... »

Ces propositions demandent que tous les pays membres adoptent la même méthode. Elles ne tiennent nul compte du fait que les petits pays, tels que ceux qui s'expriment dans cette déclaration, sont dans l'incapacité de soutenir le même rythme de libéralisation que les plus grands pays en voie de développement...

Il est regrettable que dans ce cycle de développement, on ne fasse pas plus d'effort pour garantir que les pays en voie de développement soient les premiers bénéficiaires des négociations sur les services, et non les pays développés, qui représentent déjà 80% des exportations de services au plan mondial » (9)

2. Groupe des pays africains

Le groupe a décortiqué l'article XIX.2 de l'AGCS portant sur la flexibilité des objectifs de politique nationale.

« Par conséquent le point de vue du groupe est que fixer des critères quantitatifs et qualitatifs reviendrait à réduire la flexibilité déjà implicite dans les projets de l'AGCS décrits plus haut. Ces objectifs, qui tablent sur une référence commune, tendraient à harmoniser la « situation de développement » des pays en voie de développement individuelle. C'est une mesure erronée vue que les pays, même s'ils font partie d'un même groupe, ont leurs propres objectifs de développement qui déterminent des décisions individuelles par rapport à leurs engagements au sein de l'AGCS. En outre, bien qu'on présente ces propositions comme complémentaires à l'approche de l'offre et de la demande, qui est décrite dans le paragraphe 11 des directives de négociation comme la principale méthode de négociation, cherchent à ne laisser à la procédure de l'offre et de la demande qu'un rôle insignifiant voir à la supplanter. Cela est clairement en contradiction avec la consigne des directives de négociation. »

...on ne voit pas non plus en quoi elles peuvent concourir à atteindre les principaux objectifs du préambule de l'AGCS. Ce dernier vise à favoriser la croissance économique et le développement des pays en voie de développement. De plus, ces propositions vont à l'encontre des principes stipulés dans le Programme de Développement de Doha, qui fixe le développement comme la priorité.

Pour le Groupe africain, ce qui fait défaut dans les négociations de l'AGCS, ce n'est pas la contrainte d'une formule, mais la volonté politique nécessaire pour prendre des engagements. C'est surtout le cas pour les secteurs et les modes qui intéressent les pays en développement, en particulier le mode 4. En fait notre sentiment est que ces propositions détournent l'attention de cette importante question... »

3. L'ANASE, moins SINGAPOUR

« Chaque pays membre a déterminé ses propres limites dans tel ou tel secteur, ou sous-secteur. Pour l'heure, l'Accord et les Directives nous autorisent à libéraliser nos marchés progressivement, à notre propre rythme. Et cette ouverture a lieu habituellement à l'endroit et au moment où elle »

correspond à priorités propres...

Nous sommes aussi convaincus que la libéralisation des services doit s'accompagner d'une solide organisation macro-économique et d'une régulation et un contrôle appropriés. Si nous reconnaissons les avantages d'un marché ouvert comme indubitables, nos gouvernants observent avec soin le rythme de la libéralisation future dans les secteurs d'intérêt commun, et gardent une vue d'ensemble sur notre système actuel de régulation, afin d'assurer la validité de nos secteurs de services, en particulier les secteurs sensibles, comme les services financiers ou les télécoms pour n'en citer que peu

Notre inquiétude est que ces méthodes puissent amoindrir une telle flexibilité. Un pays membre peut se trouver dans une situation où il n'a pas d'autre choix, pour se conformer aux objectifs, que de prendre des engagements prématurés. Ce qui peut affaiblir le principe de libéralisation progressive.

Il est dangereux de demander qu'il y ait accord complet sur l'attrait des méthodes complémentaires avant que le projet ait pris une forme définitive. Cela s'apparente à demander un chèque en blanc, et c'est inquiétant de penser que cela pourrait s'étendre aux cycles de négociations à venir... (10)

4. Les pays les moins développés (LDC)

S'exprimant au nom des pays les moins développés, le Rwanda a déclaré : « les pays les moins avancés vont libéraliser les secteurs en fonction de leur niveau de développement et de leurs besoins. Nous pensons donc que c'est faire fi de cette flexibilité que d'exiger qu'ils se conforment à des objectifs quantitatifs et qualitatifs déterminés...

De plus, bon nombre de pays parmi les moins avancés en sont encore à évaluer leurs engagements et à établir leurs plans de développement des services, ce qui est déterminant pour la nature et l'étendue des engagements qu'ils pourront prendre. Comment peut-on donc leur demander maintenant de préciser la portée de leurs engagements ?

Les pays les moins avancés se déclarent donc en faveur du respect et du maintien de la méthode de l'offre et de la demande, qui permet aux membres de prendre en compte les flexibilités accordées aux pays les moins avancés et aux pays en développement dans les négociations sur les services. »

5. L'Indonésie

« J'aimerais rappeler qu'une partie du contenu des méthodes complémentaires proposées ne semble pas prendre en compte le besoin urgent de respecter l'architecture de l'AGCS, en particulier les dispositions spécifiques qui accordent de la flexibilité aux pays en développement comme le mien...

Il est difficile pour ma délégation, à ce stade, de considérer une quelconque autre approche que nous pensons nuisible à la souplesse pour les pays en développement (11).

LA FABRICATION DU TEXTE : L'ABUS DE POUVOIR DE LA PRESIDENCE

Malgré les oppositions clairement exprimées, le président du Conseil pour le Commerce des Services (CCS), l'ambassadeur du Mexique, Fernando de Mateo, a enchaîné en présentant les « éléments possibles » d'un projet de texte ministériel pour Hong Kong, où figuraient ces mêmes éléments auxquels la majorité s'était opposée.

A la rubrique « objectifs », le texte du 13 octobre (JOB(05)/234-annexe 1) comprenait les points suivants :

- Les objectifs des modes et autres objectifs multilatéraux.
- Les objectifs des modes et des secteurs exprimés individuellement (annexe au rapport du président au TNC) (12)

Et à la rubrique « méthodes » :

- Méthodes plurilatérales, concernant les secteurs et/ou les modes
- Méthodes multilatérales (par exemple relative aux mesures)
- Objectifs et indicateurs chiffrés

Lors de la discussion de ces éléments au Conseil du Commerce et des Services, des délégations se sont à nouveau opposées aux méthodes complémentaires et aux programmes des modes. Bon nombre d'entre elles ont exprimé leur colère de voir que ces éléments qui de toute évidence n'avaient pas recueilli le consensus des membres, avaient été inscrits dans le texte, sans même des parenthèses ! Elles firent également remarquer qu'il y avait deux poids, deux mesures. Le texte sur les « règles », traitant des négociations sur le Mécanisme de Sauvegarde en cas d'Urgence (ESM), que les pays développés veulent esquiver, avait été mis entre parenthèses ! (13) De nombreux pays en voie de développement furent encore plus excédés par l'attitude du président, qui refusa de supprimer des éléments du texte au motif qu'il n'y avait pas consensus pour cette suppression !

Malgré ces objections, les propositions concernant les nouvelles méthodes ont fait leur réapparition, sans parenthèses, dans le deuxième projet de texte de l'ambassadeur Mateo daté du 20 octobre (JOB(05)/234/Rev.1 - Annexe 2). De plus, elles ont fait l'objet d'un complément d'élaboration dans le projet de texte ministériel sur les services du 26 octobre (JOB(05)/262) (14). Une seconde version paraîtra le 3 novembre - ce sera le texte que Matéo veut apporter à Hong Kong.

LE PROJET DE TEXTE DE HONG-KONG (du 26 octobre)

Le texte contient maintenant un grand nombre d'éléments qui plairaient aux tenants de l'adoption de la démarche comparative (benchmarking). Il contient, presque mot pour mot, la proposition de la Commission européenne du 13 Septembre ainsi que celle de l'Inde (faite à la mi-octobre). Dans la rubrique "Objectifs" le texte met l'accent sur les paramètres qualitatifs décrits précédemment :

1. Paramètres qualitatifs : alors que cela n'était en aucune façon nécessaire, le style employé est néanmoins très impératif. Il appelle les membres à respecter le plus possible les engagements contenus dans les "Modes"(de fourniture de services ndtr) n°1 à 4.

Dans les Modes n° 1 et 2, il est requis de s'en tenir aux "niveaux existants d'ouverture...et ce dans tous les secteurs d'intérêt des Membres" . Dans le Mode n°1, il est aussi demandé que toute exigence de présence commerciale soit abolie. (L'Inde est la première à défendre cette clause du fait de son intérêt pour la sous-traitance des services aux entreprises et aux professions). Dans ce domaine, les pays en développement ayant une bonne infrastructure en matière de technologies de l'information peuvent penser qu'ils bénéficient d'un avantage sur leurs concurrents. Toutefois, pour de nombreux pays à bas revenu, tout gain pourrait être très difficile à obtenir. Cela pourrait même s'avérer dangereux dans la mesure où, suite aux progrès continus de la technologie, de plus en plus de services peuvent être offerts sans même la présence physique des fournisseurs. La plupart des pays en développement feraient bien d'être prudents et de se conserver la capacité de réguler ce mode de fourniture de manière à assurer la survie future de leurs fournisseurs locaux de services. L'expression "dans tous les secteurs" est par ailleurs excessivement large. Les pays en développement devraient aussi conserver leurs droits à exiger une "présence commerciale" dans le futur si elles le désirent. Ceci est particulièrement important en matière de transfert de

compétences techniques et de technologie. (15).

Dans le Mode n°3, les engagements à prendre sont beaucoup plus ambitieux que ceux proposés par la majorité des pays en développement. Il s'agit : "d'engagements en faveur d'un niveau plus élevé de participations étrangères au capital des sociétés" ; de "réductions substantielles des tests concernant les besoins économiques " ; " de plus grande flexibilité dans le choix des types de statut légal autorisés". La CE voudrait un accord pour 51% de capital étranger, mais cela ne figure pas dans le texte. De toute façon, ce qui est demandé est essentiellement un accord sur les investissements dans le cadre de l'AGCS - et que la réglementation concernant l'implantation des sociétés étrangères un pays soit supprimée et rendue beaucoup plus flexible.

Dans le Mode n°4, le texte est très limité et ne reflète pas ce que de nombreux pays en développement ont demandé au CCS, et particulièrement la prise en compte des travailleurs les moins spécialisés. Le texte traite seulement : "d'engagements nouveaux ou d'améliorations" dans les catégories des fournisseurs contractuels de services, des professionnels indépendants, des transferts internes aux sociétés et des visiteurs pour affaires (16) . En comparaison, cela est beaucoup moins ambitieux que ce qui est demandé dans les autres "Modes de fournitures de services" tels le n° 3

A part l'Inde, qui s'est focalisée sur les mouvements de ses professionnels de la technologie de l'information et par conséquent se satisfait d'une simple amélioration des engagements envers ces professionnels, les pays africains et les pays les moins développés ont demandé que le Mode n°4 s'applique aux emplois les moins spécialisés comme à ceux qui le sont le plus, qu'ils soient indépendants de toute présence commerciale, que les interdictions de résidence (17) soient levées, et que les procédures d'obtention de visa soient simplifiées.

En fait, la CNUCED a suggéré que les Normes Internationales de Classification des Emplois de l'OIT qui constituent une classification internationale reconnue s'étendant à tous les niveaux de spécialisation, soient adoptées (18). Cela équilibrerait les négociations de façon plus satisfaisante et se traduirait par un élargissement des engagements pris et ce, particulièrement par les pays développés. Enfin, les tests de Besoins Economiques doivent être utilisés de façon à être sûr qu'ils ne sapent pas les ouvertures de marchés planifiées par les Membres.

D'ailleurs, même après avoir traité des Tests de Besoins Economiques (TBE) l'autre barrière à affronter est celle des demandes de visas. La CNUCED par exemple, a suggéré que les personnes physiques et les emplois inclus dans les plans d'engagements des Membres soient qualifiés pour l'obtention facile ou même automatique de visas d'entrées multiples "AGCS" , pour une durée garantie.

Les délégués impliqués dans ces négociations, feraient toutefois bien de se souvenir que, quelles que soient les promesses faites, le Congrès des USA a très catégoriquement et très clairement indiqué qu'il ne fournirait aucune ouverture supplémentaire de Mode n°4 en plus des quotas actuels très limités.

2. Dans la rubrique " Objectifs ", le texte fixe également la discipline à suivre pour les TBE,. Il requiert "d'éliminer les TBE existants et de ne pas en créer de nouveaux à moins que cela soit stipulé dans la législation en vigueur". Cet article occasionna une réaction bruyante au CCS du 28 octobre, les Membres des Pays en voie de développement (PVD) se plaignant de ce que cela leur retirerait pratiquement le droit de légiférer et de réglementer ! Bien que les Pays développés (PD) utilisent les TBE davantage que les PVD (leurs économies étant mieux réglementées), de nombreux PVD sont actuellement en train de développer leurs capacités institutionnelles à créer des lois de ce type ainsi que les TBE correspondants. Cela constitue un facteur critique pour les PVD particulièrement en matière de réglementation des investissements étrangers (dans le cadre du

Mode n°3) et cette réglementation devrait être encouragée et non pas interdite.

3. Le texte (dans le paragraphe 3f) demande également une “réduction substantielle des exemptions au titre de la Clause de la Nation la Plus Favorisée (CNPF) ”. Il y a à peu près 400 exemptions dans le cadre de la CNPF dans les listes des Membres de l’AGCS, bien que leur validité (jusqu’à 2004) soit expirée. Là aussi, les pays de l’Union européenne et les autres PD bénéficient de plus d’exemptions que les PVD. Néanmoins, ces exemptions sont utiles pour les PVD dans la mesure où elles limitent la libéralisation en fonction des objectifs de développement.

4. Le texte du paragraphe 4, comme dans les versions précédentes, se réfère à “des objectifs sectoriels ou fonctionnels exprimés par les Membres, afin de guider les négociations de l’offre et la demande”, ainsi qu’à l’annexe du rapport du Président de ce CNC. Cette référence à l’annexe devrait être annulée. En effet, elle impliquerait que la demande de ceux ayant un intérêt à l’exportation, servirait de mesure pour évaluer les offres (12). Actuellement de nombreux PVD peuvent encore ignorer requêtes et pressions s’ils en décident ainsi. Si les préférences des demandeurs étaient légitimées par le texte de Hong Kong, il deviendrait beaucoup plus difficile de ne pas tenir compte des pressions.

5. Dans la rubrique “Approches”, le texte décrit en détail l’approche plurilatérale de l’offre et de la demande. Un groupe de pays peut adresser une demande à quelque pays que ce soit. Il continue en faisant ressortir qu’il est obligatoire, pour quelque Membre que ce soit, recevant ces demandes, d’entamer une “négociation plurilatérale sur la base de telles demandes” !

Il est improbable que le texte rendant obligatoire l’approche plurilatérale dans sa lecture actuelle rencontre l’accord de tous les Membres. Lors du CCS de ce vendredi 28 octobre, l’opposition était particulièrement forte. Cependant, même si elle n’était pas rendue obligatoire, le langage exprimant l’approche plurilatérale est conservé et le processus bilatéral de l’offre et de la demande en tant que mode de négociation principal deviendrait secondaire (contrairement à ce qu’il avait été décidé dans le Guide des négociations).

La pression sur les PVD pour qu’ils ouvrent leurs marchés serait considérablement accrue et serait légitimée. En fait, ce qui a été reconnu comme “acceptable” par la “masse critique” ou les “groupes d’amis” deviendrait alors la “Norme” pour faire pression sur les autres afin qu’ils ouvrent leurs marchés de la même façon.

Selon Varma et Raj, “les PVD se trouveraient avoir à justifier pourquoi ils se refusent à prendre l’engagement plutôt que de voir cet engagement faire l’objet de négociations” (19).

Même si des membres décidaient de ne pas faire partie de cette “Masse critique”, ils se retrouveraient tout de même désavantagés par la suite, car la classification et la réglementation auraient déjà été décidées par cette “Masse Critique” en accord avec les intérêts de certains groupes, comme cela est déjà le cas dans les télécommunications.

Suite à de précédentes négociations plurilatérales dans les télécommunications, il existe un Rapport de Référence des Télécommunications qui a pour objet de protéger les intérêts des prestataires de services étrangers. Il établit des règles d’accès au marché pour les compagnies étrangères mais ne dit rien en matière de pratiques anti-concurrence des cartels internationaux ni de concentration des marchés (20). Dans les nombreux cas de demandes en matière de Télécommunications, les demandeurs ont exigé des pays qu’ils respectent le “Rapport de Référence des Télécommunications”.

En termes de commerce, l’approche plurilatérale accélérerait la consolidation de marchés déjà fortement concentrés, avec pour conséquence la disparition des petits et des moyens acteurs dès maintenant et dans le futur.

6. Dans le paragraphe 9, le texte exige des “objectifs chiffrés et des indicateurs”. Il s’agit là d’un point poussé par la CE mais qui n’a pas été développé à cause d’une forte opposition parmi les Membres. Toutefois, étant donné que la Présidence fait les offres pour certains Membres, il très clairement utile pour la CE de conserver ce point dans le programme ne serait-ce que conserver son ascendant lors des négociations et pousser pour maintenir au moins ce qui semble être l’exigence minimum de la CE : l’approche plurilatérale.

7. Le paragraphe 12 donne les délais dans lesquels les offres pendantes doivent être soumises et les demandes plurilatérales effectuées, si possible avant février 2006 ; les notifications au Conseil devront être présentées par les Membres à une certaine date variant en fonction des secteurs dans lesquels ils décident d’entamer des négociations plurilatérales ; il annonce également un deuxième round d’offres révisées à soumettre.

En fait, il n’existe même pas d’accord entre les Membres sur l’acceptation éventuelle de cette “approche plurilatérale”. Il est par conséquent complètement irresponsable de la part de la Présidence de définir un délai quelconque sans le mettre entre parenthèses. Il n’y a d’ailleurs pas plus d’accord quant à un deuxième round d’offres révisées.

8. Il n’y a dans le texte aucun développement traitant de la manière dont les règles doivent être établies - particulièrement en ce qui concerne la création d u Mécanisme de Sauvegarde en cas d’Urgence. Cela est très important pour les PVD et l’AGCS s’était engagée à ce que ces négociations soient conclues avant le 1^{er} janvier 1998. (...)

Il est de la première importance que ces négociations soient terminées avant que ne commencent celles concernant l’Accès au Marché.

9. Un autre aspect qui a été complètement négligé est celui du contrôle. Jusqu’à maintenant, aucun contrôle de l’AGCS n’a eu lieu, même s’il avait été promis aux Membres (Article XIX.3) qu’un contrôle aurait lieu avant chaque round de négociations. Sans renseignements exacts sur les flux du commerce des services, ou sur l’impact du dernier round de libéralisation des services, nombre de PVD négocient simplement à l’aveuglette.

CONCLUSIONS

Si ces approches complémentaires sont introduites dans les négociations, elles changeront complètement les modalités de négociations de l’AGCS et cela aura pour conséquences :

- 1) Le chômage et la destruction dans beaucoup de pays de jeunes prestataires et d’industries de services à cause de l’énorme pression pour leur faire ouvrir leurs marchés.
- 2) D’exacerber le déséquilibre déjà présent dans le commerce mondial des services, dont la majorité est monopolisée par les grandes compagnies transnationale. Les marchés n’en seront que plus concentrés.
- 3) D’accélérer le processus de privatisation dans de nombreux PVD même en ce qui concerne les services essentiels mettant ainsi en péril l’accès des plus pauvres aux services basiques.
- 4) De limiter sérieusement la capacité des pays n’ayant pas encore de réglementation adéquate de la mettre en place. Une telle réglementation est un facteur critique si l’on veut assurer l’accès aux services à l’ensemble de la population ainsi que l’emploi et la protection des prestataires locaux de services.
- 5) La rédaction actuelle du texte ne laisse prévoir aucune ouverture du “Mode n°4” dans la mesure

où elle limite largement les négociations aux mêmes catégories professionnelles hautement qualifiées. Cela influencera le résultat des négociations complètement en faveur des tenants des démarches comparatives (benchmarking) Il est difficile d'imaginer quels bénéfices pourraient en tirer les groupes des pays africains ou ACP (Afrique, Caraïbe, Pacifique). Bien que les Pays Les Moins Développés (PLMD) aient été exemptés d'engagements ultérieurs, ils seront perdants étant donné la forte concentration des marchés, il deviendra de plus en plus difficile de survivre pour les petits prestataires de services des PLMD. D'ailleurs, même si leur marché national était protégé, il deviendrait plus difficile voire impossible pour eux d'avoir accès même aux marchés régionaux à l'avenir.

La CE a de toute évidence des difficultés à convaincre les Français d'abaisser leurs tarifs pour les produits agricoles (ainsi que l'avaient demandé les USA et le Brésil). En échange, on doit ouvrir les marchés NA (Accès aux Marchés Non Agricoles) et AGCS du monde entier, afin d'y intégrer la France et les autres pays européens (ex : les pays du G10).

Peu nombreux seront les pays en développement qui gagneront à ce jeu - le Brésil et l'Argentine ont intérêt à ouvrir les marchés pour les produits agricoles, mais les autres PVD ne seront pas assez compétitifs pour faire de même.

L'Inde espère gagner dans le Mode n°1 (sous-traitance) et dans le Mode n°4.

Les pays A C P y perdront complètement - à la fois en agriculture en devant ouvrir leurs propres marchés, en AMNA (Accès aux Marchés Non-Agricoles) et maintenant dans le domaine des services - à moins qu'ils n'unissent leurs forces pour s'opposer à ces manœuvres.

Ce qui est clair c'est que le secrétariat de l'OMC et la Présidence du CCS, l'Ambassadeur mexicain Mateo, sont du côté des puissants, manipulant les textes et préparant chaque jour de nouvelles irrégularités procédurières pour contrer la majorité.

M. Lamy s'est lamenté du caractère "médiéval" de l'OMC (21). Sous sa férule, l'organisation est en train de glisser dans la période "pré-médiévale" et de donner une nouvelle signification aux termes "multilatéralisme" et "round du développement".

Le Projet de Rapport Ministériel sur les Services JOB (05)262, 26/10/05 peut être trouvé sur <http://www.tradeobservatory.org/library.cfm?refid=77247>.

NOTES

1. CNUCED 1999 "Contrôle des Services", 26 août

2. Les pays qui n'ont pas présenté d'offre initiale, ont été ridiculisés à l'OMC. Par exemple, la délégation sud-africaine s'est vu interdire la participation à quelques groupes informels, son pays n'ayant pas présenté d'offre. Alors qu'elle se plaignait de cette décision au CCS, la Présidence lui répondit que cette question n'était pas à l'ordre du jour de la réunion et lui retira la parole. Par conséquent les pressions prennent la forme de l'exclusion, et un membre important d'un PVD a déclaré informellement que "personne à l'OMC ne les prenait au sérieux". Le Président chilien du CCS, Jara (en juillet 2005) a même inclus la liste de ces 24 (non-PLMD) dans son rapport au CNC. Il s'agit de : Antigua et Barbuda, Arménie, Belize, Botswana, Cameroun, Congo, Côte d'Ivoire, Equateur, Ancienne République Yougoslave de Macédoine, Géorgie, Ghana, Koweït, République Kyrgize, Moldavie, Mongolie, Namibie, Nigeria, Oman, Papouasie Nouvelle Guinée, Roumanie, Afrique du Sud, Swaziland, Venezuela, et Zimbabwe.
(NC/S/20.11/07/05)

3. Certains des éléments du rapport de la CE en date du 27 octobre (NC/SW/55) ne sont pas cités en détail dans cet article. L'auteur porte un jugement sur le rapport de la CE et considère que le fait de renchérir et de rendre obligatoire l'acceptation de paramètres "modèles" constitue simplement une tactique de la part de la CE pour rendre l'approche plurilatérale plus acceptable. Ce rapport fût ridiculisé par un grand nombre de PVD lors de la réunion du CCS du 28/07 qui l'estimèrent "incompatible, déséquilibré, inapproprié et incroyablement irréaliste".

4. Ces chiffres ne sont même pas pris au sérieux par la CE elle-même. Lorsque, durant la réunion du CCS du 28/10, certains membres les mirent en cause, il apparut qu'alors que la CE désire que le nombre stipulé de sous-secteurs soit ouvert par les autres, les 25 membres de la CE représenteraient, eux, 139 sous-secteurs (au lieu de l'ouverture par chaque pays de 139 sous-secteurs !). Comme le faisait remarquer un délégué, la CE s'octroierait donc un traitement spécial et préférentiel à elle-même.!

5. Le test des besoins économiques s'applique pour tous les secteurs dans les plans de l'AGCS afin de servir de règlement. Dans le cadre de l'AGCS, il n'existe aucune définition de ce qu'il doit être et, par conséquent, les TBE appliqués dépendent des lois nationales. Par exemple, de nombreux Membres ont considéré qu'un Test des Besoins Economiques était nécessaire dans le cas de la création de grands magasins, ou des limitations concernant les hôtels, les restaurants, les hôpitaux, les voyagistes, et même les agences de transports. Parmi les raisons citées, on trouve le besoin de protéger les investissements des entreprises nationales (ex : les Philippines pour les transports de passagers et de fret). Les TBE sont donc importants pour protéger les fournisseurs locaux et leur assurer une part du marché national. Ils sont aussi importants du point de vue de la protection sociale ou de l'environnement telle que la limitation des voyagistes et des hôtels pour protéger l'environnement, ou pour s'assurer de ce que dans certaines professions ceux qui les pratiquent connaissent la réglementation locale. Le gros des TBE toutefois, se trouve dans le Mode 4 et a constitué une barrière empêchant les PVD d'avoir accès aux marchés des PD. La CE par exemple a établi l'obligation des TBE pour tout le Mode 4. Des exceptions à cette règle ont été accordées à une catégorie extrêmement limitée de personnes. - transferts internes de dirigeants de grandes compagnies et "possédant des connaissances rares et essentielles au service de l'établissement".

6. Ce qui ressort, c'est le fait qu'une catégorie beaucoup plus large de "personnes" n'est pas mentionnée. En particulier, il n'est fait aucune référence aux travailleurs moyennement ou peu spécialisés - catégories qui intéressent le plus l'Afrique et les PLMD. Ils peuvent bien être assimilés à des "prestataires de services sous contrat" (PSSC), mais généralement, les visas pour cette catégorie sont octroyés sur la base du niveau d'instruction ou professionnel.

7. Conseil de l'Union Européenne, 1200/105, 7 septembre 2005 "Résultat des Procédures du Comité Ad Hoc de l'Article 133 (services), 6 septembre 2005", Bruxelles.

8. Il y a environ de 14 à 15 "Groupes d'Amis" qui ont tenu des réunions et des négociations à Genève. Ce sont principalement des Membres ayant un intérêt en tant qu'exportateur dans un secteur qui invitent parfois des Membres dont les marchés les intéressent. Ces "Groupes d'Amis" incluent des "Amis" des Services financiers ; des Télécommunications ; de l'Audiovisuel ; des services de protection de l'environnement ; de la Distribution ; des Transports Maritimes ; du Mode n°4, des Services postaux ; du Bâtiment ; du Tourisme ; de la Logistique ; de l'Energie ; et des Conseils Juridiques.

9. " Déclaration sur l'Approche Complémentaire des Négociations de l'AGCS, Session de la Section Spéciale de l'AGCS - Session Informelle , 22 septembre 2005, pour Antigua et Barbuda, la Barbade, la Jamaïque, la Dominique, la Grenade, St Kits, Nevis, St Vincent et les Grenadines.

10. “ Déclaration sur les Approches Complémentaires et sur l’intensification de l’Approche Offre / Demande ”, Déclaration conjointe de Brunei, Dar-Es-Salaam, l’Indonésie, la Malaisie, les Philippines et la Thaïlande, CCS - SS, 20 septembre 2005 faite par M. Manuel A J Teehandkee, Ambassadeur et représentant permanent des Philippines à l’OMC.

11. “ Déclaration de la Délégation d’Indonésie, SS CCS 29 Septembre 2005 “.

12. L’annexe du Rapport de la Présidence à la réunion du Conseil (11 Juillet 2005 NC / S / 20), était en elle-même un document controversé. Ce document avait été préparé par le Président, l’Ambassadeur du Chili Jara, sans l’accord de tous les membres. Beaucoup de PVD demandèrent au Président pourquoi il avait rédigé cette étude et l’avait publiée comme faisant partie de son rapport au CNC sans consulter les membres. L’Annexe présente seulement le point de vue des demandeurs dans les négociations, et de ce fait, ne donne pas une vue complète et juste de la situation. Elle énumère les attentes des demandeurs en matière de négociation dans chacun des secteurs principaux des services, et répond aux contrôles de la situation des négociations dans ces zones. Elle comporte même des données chiffrées fournies par certains PD, telles que le nombre des demandes, le pourcentage des offres et le niveau des restrictions maintenues ou levées dans les offres. Par exemple, pour les services financiers, un des membres avait vérifié que : “35% des membres auxquels des demandes de TBE avaient été faites avaient maintenu des restrictions sur les formes d’établissements et/ou des restrictions sur les nouveaux établissements ou sur les premières entrées ;... Un autre membres indiquait une limitation sévère et continue pour le Mode n°3, incluant des restrictions sur la forme légale (ex : opérations bancaires directes), des limitations sur les participations étrangères et des discrimination basées sur des obligations de licences “.

Cette Annexe est mentionnée dans le texte ministériel, comme si les ambitions des demandeurs constituaient la norme pour l’évaluation des offres. Cela se traduira par une pression inutile sur de nombreux pays.

13. Des négociations sur le mécanisme de sauvegarde en cas d’urgence avaient été promises aux PVD depuis l’Uruguay Round (voir Article X.I de l’AGCS). Elles auraient dû être conclues 3 ans après l’entrée en vigueur des accords de l’AGCS, mais les délais ont été continuellement repoussés dans la mesure où il n’y avait en aucune façon de volonté politique de la part des PD de tenir leurs promesses.

13. Le Projet de Texte Ministériel de Hong Kong du “&/10/2006,JOB(05)262 est disponible sur le site <http://www.tradeobservatory.org/library.cfm?refid=77247>

14. South Centre “Commentaires sur le Projet de Texte Ministériel sur les Services” (à paraître)

15. On pourrait, éventuellement inclure les travailleurs peu spécialisés dans la catégorie “Prestataires de Services Contractuels” (PSC). Toutefois, à moins que les autres catégories soient définies de façon plus claire, le texte demeure très ambigu. Les catégories citées dans le texte - PSC, PI, TI, VC - correspondent à des catégories de la politique d’immigration des PD. Pour ces pays, les PSC correspondent à une définition beaucoup plus étroite et les octrois de visas dépendent des qualifications professionnelles ou du niveau d’instruction.

16. South Centre octobre 2005 “Commentaires sur le Projet de Texte Ministériel sur les Services JOB805)/262”, (à paraître).

17. Unctad/ITCD/TSB/8 199 “Liste des Tests de Besoins Economiques dans le plan des engagements spéciaux de l’AGCS”, 6 septembre. Les Normes Internationales de l’OIT couvrent 9 catégories principales d’emplois : 1) Législateurs, Cadres Supérieurs et Directeurs 2) Professions Libérales 3)

Techniciens et professionnels associés 4) Employés de bureau 5) Travailleurs prestataires de services et Vendeurs et Employés de commerce 6) travailleurs spécialisés dans l'Agriculture et la Pêche 7) Artisans et assimilés 8) Monteurs et ouvriers sur machine-outils 9) Maneuvres. Cette liste est subdivisée en groupes Sous-majeurs, mineurs et unitaires ayant chacun une définition détaillée. Bien que tous ne soient pas également importants en termes de mouvements de personnes dans le cadre de l'AGCS, c'est un point de départ utile à explorer dans les négociations, et qui devrait assurer un bon équilibre.

18. South Centre, 2005 id

19. " " "

20. Conférence de Presse de clôture de la Cinquième Conférence ministérielle de l' OMC, Cancun, Septembre 2003.

21. Des éléments spécifiques devraient être ajoutés dans une phase ultérieure basée sur des éléments fournis par des organismes subordonné

P.-S.

* Publié sur le site de Focus on the Global South. Traduction : Jean-Pierre Renard, Stan Gir et Anne de Moerlooze, Coordinatrad.

* Aileen Kwa est, à Genève, Associée de Recherche à "Focus on the Global South".