



**W T I**  
**a d v i s o r s**

**An Affiliate of the World Trade Institute**

**DOCUMENT DE RÉFLEXION PORTANT SUR L'ÉVOLUTION RÉCENTE DES  
NÉGOCIATIONS CONCERNANT LES SERVICES ET  
LES RÉPONSES DES ACP**

*Référence du projet : 9 ACP RPR 140 – 089-13*

**Hadil Hijazi et Hannes Schloemann**

**PROJET POUR DISCUSSION**

**JANVIER 2014**

## Table des matières

Liste des abréviations .....	4
<b>1 Introduction .....</b>	<b>5</b>
<b>2 Qu'entend-on par « Services » ? Remarques importantes .....</b>	<b>8</b>
2.1 « L'ère de l'accès » .....	8
2.2 La déconstruction des chaînes de valeur : tout est un service ! .....	9
2.3 Distance et coût : affaiblissement des ennemis de longue date du développement 11	
2.4 Les frontières ont moins d'importance, mais ne disparaissent pas .....	12
2.5 Statistiques sur les services : ce n'est pas parce qu'on ne les mesure pas qu'elles n'existent pas ! .....	13
2.6 Libéralisation contre déréglementation des services : Plus vous libérez, plus vous devez réglementer .....	14
2.7 Politique commerciale : la fin des silos .....	15
2.8 Envisager le futur : pourquoi sortir des sentiers battus n'est pas une option, mais un impératif.....	16
<b>3 Examen de l'état d'avancement : négociations, accords et autres avancées majeures</b>	<b>17</b>
<b>3.1 Négociations et accords .....</b>	<b>17</b>
3.1.1 Négociations OMC/PDD sur les services : un passé – et un avenir ? .....	17
3.1.2 ACS : un tout nouveau venu .....	22
3.1.3 TPP : une immense zone avec de l'ambition pour les services .....	28
3.1.4 TTIP : la nouvelle référence en matière de services ? .....	29
3.1.5 APE : la suite.....	31
3.1.6 CER de l'ACP : l'intégration tous azimuts.....	37
3.1.7 Dérogation pour les PMA en matière de services : le champion méconnu de la libéralisation des services.....	38
<b>3.2 Avancées notables chez les principaux Membres de l'OMC : deux aperçus choisis         arbitrairement .....</b>	<b>43</b>
3.2.1 UE : la directive « services » de 2006 .....	43
3.2.2 La Chine : des services, des services et encore des services (et la zone franche de Shanghai) .....	44
<b>4 CONDENSÉ :Tendances principales du point de vue des pays ACP.....</b>	<b>46</b>
<b>4.1 Une libéralisation unilatérale particulièrement importante et des avancées en         termes de réglementation à l'échelle mondiale depuis l'Accord général sur le commerce         et les services (AGCS) ; mais également un certain renforcement de la règlementation.</b> 46	
<b>4.2 Le Cycle de Doha est-il ou non révolu ? Une demande d'attention avec l'Accord         sur le commerce des services .....</b>	<b>47</b>
<b>4.3 Accord sur le commerce des services, Partenariat transatlantique de commerce et         d'investissement et Partenariat transpacifique :une course pour le leadership sur les</b>	

<b>questions propres au 21<sup>e</sup> siècle dans le commerce des services qui pourrait résulter en une harmonisation.....</b>	<b>47</b>
<b>4.4 Accès au marché – exercices majeurs de verrouillage avec avantages tiers .....</b>	<b>48</b>
<b>4.5 Les « Disciplines renforcées », ou l'importance de la réglementation et le besoin de convergence et de coopération en termes de réglementation.....</b>	<b>49</b>
<b>4.6 Exercice « d'opérationnalisation » de la Dérogation concernant les services pour les Pays les moins avancés :la grande surprise .....</b>	<b>49</b>
<b>4.7 La menaçante clause NPF de l'APE – de retour en force, cette fois en faveur des pays ACP !.....</b>	<b>50</b>
<b>5 Ce qui suit pour l'acp :Orientations de politiques possibles .....</b>	<b>50</b>
<b>5.1 Généralités .....</b>	<b>50</b>
<b>5.2 Spécificités .....</b>	<b>51</b>
<b>6 Disciplines et souplesse en termes d'accords de services :quelques réflexions « à emporter ».....</b>	<b>55</b>
<b>6.1 Disciplines .....</b>	<b>55</b>
<b>6.2 Spécifiquement et généralement :la coopération en matière de réglementation</b>	<b>56</b>
<b>6.3 Traitement spécial et différencié.....</b>	<b>56</b>
6.3.1 Traitement spécial et différencié classique – un aperçu .....	57
6.3.2 « Égal et équitable » plutôt que « spécial et différencié » .....	57
6.3.3 Traitement spécial et différencié dans l'Accord sur le commerce des services – Une contradiction dans les termes ? .....	59
<b>6.4 ... Et un mot sur l'Aide pour le Commerce des services .....</b>	<b>59</b>
<b>7 Conclusion.....</b>	<b>60</b>
<b>Références .....</b>	<b>61</b>

## LISTE DES ABRÉVIATIONS

ACP	(États) d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique
AC	Aide pour le commerce
AG	Agriculture (négociations)
BP	Balance des paiements
EPM	Externalisation des processus métier
CCS	Conseil du commerce des services (OMC)
PDD	Programme de Doha pour le développement
CAE	Communauté de l'Afrique de l'Est
CEDEAO	Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest
PE	Parlement européen
APE	Accord de partenariat économique
MSU	Mécanisme de sauvegarde d'urgence
UE	Union européenne
INTA	Commission du commerce international (Parlement européen)
PMA	Pays les moins avancés
AM	Accès aux marchés
NPF	Nation la plus favorisée
AMNA	Accès au marché non agricole
TN	Traitement national
PACP	Pays ACP du Pacifique
AEP	Accord d'échanges préférentiels
CER	Communauté économique régionale
CER	Communauté économique régionale
TSD	Traitement spécial et différencié
CDA	Communauté de développement de l'Afrique australe
CS	Commerce des services
ACS	Accord sur le commerce des services
PTP	Partenariat transpacifique (accord)
PTCI	Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement
CNUCED	Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement
GTRI	Groupe de travail de la réglementation intérieure
OMC	Organisation mondiale du commerce

## 1 INTRODUCTION

Auparavant, les services étaient une préoccupation de second plan. En réalité, pour de nombreuses personnes dans la sphère de la politique commerciale, ils le sont encore. Les services attirent leur attention lorsque d'autres questions, soi-disant plus importantes et plus urgentes, telles que les produits agricoles et non agricoles, ont été abordées. Aujourd'hui, de nombreuses publications et autres statistiques continuent de faire régulièrement référence au commerce en tant qu'échanges de biens uniquement, sans même reconnaître cette limite dans une note explicative. Le portefeuille des services dans les ministères du commerce et des missions diplomatiques se retrouve souvent en bas des priorités et les effectifs des unités concernées sont souvent insuffisants. Même les formations, les manuels et les discussions sur la politique, le droit et l'économie en matière commerciale ont tendance à traiter des services uniquement lorsque l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), l'Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS), l'Accord sur les obstacles techniques au commerce (OTC), les mesures correctives commerciales et d'autres questions relatives au commerce des marchandises ont été abordés. Le triste sort des négociations sur les services dans le PDD, otage sans espoir des progrès insuffisants dans les domaines de l'agriculture et de l'AMNA durant la majeure partie de la dernière décennie, reflète incontestablement ce statut secondaire *de facto*. Aucun représentant officiel de la division Commerce des services n'a assisté à la 9<sup>e</sup> Conférence ministérielle de l'OMC à Bali puisque les services (en dehors d'une décision pré-établie concernant la dérogation sur les services en faveur des PMA) n'étaient tout simplement pas à l'ordre du jour !

Cet état de fait contraste fortement et presque cruellement avec l'importance réelle des services en général et du commerce des services en particulier. Quelle que soit la manière dont ils sont mesurés, les services représentent plus des deux tiers du PIB mondial, les parts nationales variant entre 50 % et 90 % environ. (En les examinant attentivement, on s'aperçoit que même ces chiffres sous-estiment probablement le rôle des services étant donné qu'ils reflètent uniquement des transactions entre parties sans lien de dépendance). Les services sont des facteurs clés de compétitivité et des moteurs de la croissance. Les services de communication, de transport et financiers notamment contribuent dans une large mesure à quasiment toutes les activités économiques.

Mais qu'en est-il des services dans le commerce international ? N'y a-t-il pas de nombreux services tout simplement non commercialisables et ne sont-ils pas, par conséquent, des activités locales d'importance limitée pour le commerce ? Le véritable commerce ne se limite-t-il pas au commerce des marchandises ?

Rien ne saurait être plus éloigné de la vérité. En effet, jusqu'en 2012 encore, l'OMC et d'autres institutions estimaient systématiquement que la part des services dans le

commerce mondial représentait tout juste 20 % environ, au grand désarroi de ceux qui connaissaient mieux la réalité des choses. Mais cette évaluation a connu un revirement spectaculaire du fait d'un changement de perspective simple et tant attendu : la prise en compte de la valeur ajoutée. Le résultat est impressionnant et justifie le fait que la situation ait été reconsidérée : pour 2008, par exemple, l'OCDE et l'OMC estiment que les services ont représenté environ 45 % du commerce mondial, contre 23 % estimés précédemment en termes bruts. Mais, même ces chiffres semblent largement sous-estimer la situation réelle étant donné que de nombreux services sont « intégrés », « incorporés » ou autrement inclus, et donc cachés dans les marchandises (ou les prix des marchandises) et d'autres valeurs, notamment parce qu'ils sont souvent réalisés – à l'heure actuelle – dans ou par des entreprises de production de marchandises. Pour de nombreuses personnes, ces observations sont évidentes, alors qu'elles ne le sont pas (encore) pour beaucoup d'autres. C'est cette dichotomie que nous retrouvons aujourd'hui dans un tableau relativement saisissant des inadéquations existantes.

Les négociations relatives aux services dans le cadre du PDD de l'OMC, qui ont atteint leur apogée de manière quasi involontaire lors de la « Conférence d'annonces d'intentions » de 2008, sont depuis lors au point mort, à l'exception de quelques pourparlers progressant lentement et peu ambitieux sur des principes de réglementation intérieure. L'Accord général sur le commerce des services (AGCS) signé depuis près de 20 ans, est resté inchangé depuis son élaboration avant l'avènement de l'Internet. Comme mentionné précédemment, les services étaient quasiment absents des discussions de la 9<sup>e</sup> Conférence ministérielle.

En revanche, ils ont fait l'objet de discussions animées lors du « Symposium sur le commerce et le développement » et du « Forum de Doha sur les affaires ». Et pour cause, car il y avait beaucoup à dire sur le sujet. Jusqu'à présent, 23 membres (dont l'UE) se sont engagés dans les négociations de ce qui pourrait s'avérer être le plus important accord commercial préférentiel en dehors de l'OMC : l'Accord sur le commerce des services (ACS). Parallèlement, les négociations portant sur plusieurs « méga ACR » (accords commerciaux régionaux) sont en cours, notamment l'accord plurilatéral de Partenariat transpacifique (PTP) et le Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (PTCI) entre l'UE et les États-Unis, où les services constituent une composante majeure et la cible de « disciplines du 21<sup>e</sup> siècle » d'une portée considérable allant bien au-delà de l'AGCS, ce qui incite les observateurs à évoquer l'émergence possible d'un nouvel « étalon-or » pour les accords relatifs aux services.

Aucun de ces trois accords n'implique à ce jour des pays ACP. Si la situation géographique de la plupart des pays ACP semble exclure (ou rendre peu probable) leur participation au PTP et au PTCI, l'ACS est en principe ouvert à tous, y compris aux pays ACP. Cependant, aucun d'entre eux n'a encore relevé ce défi (même si deux pays auraient déjà posé quelques jalons dans ce domaine).

Naturellement, cela ne signifie pas que les pays ACP ne sont pas concernés par la vague des services. Toutes les communautés économiques régionales (CER) des pays ACP ont engagé des efforts d'intégration, y compris dans le domaine des services, même s'ils varient fortement en termes d'intensité et de portée. En revanche, les négociations sur les services dans le cadre des processus liés aux APE se sont avérées être un exercice périlleux et largement infructueux, à l'exception de l'APE CARIFORUM-UE conclu en 2007.

C'est dans ce contexte relativement mitigé que nous avons été chargés de préparer ce document de réflexion. Les pays ACP doivent impérativement prendre le temps de réfléchir à la façon dont ils peuvent sauvegarder et défendre leurs intérêts dans le contexte des récentes évolutions des relations multilatérales, plurilatérales, régionales et bilatérales dans le domaine du commerce des services.

Le présent document vise à apporter une modeste contribution à la réflexion sur les récentes tendances observées dans le domaine du commerce des services afin de faciliter les efforts des membres de l'ACP concernant l'élaboration de réponses politiques appropriées. Plus précisément, ce document de réflexion poursuit les objectifs suivants :

- (i) *Analyser la situation actuelle des récentes négociations multilatérales, régionales et bilatérales concernant le commerce des services, notamment les développements pertinents dans les principaux pays membres de l'OMC ;*
- (ii) *Répertorier les tendances majeures de ces négociations essentielles sur le commerce des services du point de vue des pays ACP ;*
- (iii) *Fournir aux pays ACP des orientations politiques concernant la manière d'aborder ces nouveaux développements dans les négociations relatives au commerce des services ;*
- (iv) *Concevoir une architecture pour l'expression du traitement spécial et différencié soutenant l'accès amélioré aux marchés et les capacités en matière de réglementation intérieure dans les pays ACP ;*
- (v) *Formuler des propositions spécifiques sur les flexibilités et les disciplines pouvant être mises en avant par les pays ACP dans diverses négociations multilatérales, régionales et bilatérales.*

La présente analyse est organisée de la façon suivante. La section 2, présentée ci-dessous, 2 formule quelques remarques fondamentales sur les services, le commerce des services et la politique commerciale en matière de services, qui, selon nous, doivent faire partie intégrante de toute évaluation pertinente et réponse politique en matière de commerce des services pour les pays ACP. La section 33 analyse la situation actuelle des négociations sur les services dans le cadre du PDD, de l'ACS, du PTP, du PTCI, des APE, des CER et de la dérogation concernant les services pour les PMA, puis présente quelques observations sur les tendances internes observées dans certains pays importants membres de l'OMC. La section 44 détermine, à partir de ces observations, les grandes tendances qui doivent être prises en compte par les pays ACP dans l'élaboration de leurs réponses politiques. À partir

de cette analyse, la section 5 fournit des orientations politiques à l'attention des pays ACP. La section 6 traite plus spécifiquement de l'architecture à mettre en place pour soutenir les flexibilités, le traitement spécial et différencié (TSD) et l'aide pour le commerce dans les accords et arrangements actuels et futurs concernant les services et présente des propositions spécifiques sur les disciplines et flexibilités susceptibles d'être recherchées par les pays ACP en s'engageant dans des négociations. Enfin, la section 7 expose la conclusion du présent document.

## 2 QU'ENTEND-ON PAR « SERVICES » ? REMARQUES IMPORTANTES

### « L'ère de l'accès »

Il ne fait guère de doute que nous vivons une ère de changements majeurs. Les avancées en matière de technologies de l'information et de transport ont permis et favorisé la réorganisation – et parfois même la restructuration – de la vie aux niveaux personnel, professionnel et politique, et ce de multiples façons. Nombre de ces changements ont de profondes répercussions sur le thème abordé dans ce document, à savoir les services, et plus précisément le commerce des services.

Lorsqu'en 2000, Jeremy Rifkin proclamait « l'ère de l'accès »<sup>1</sup> sa thèse, selon laquelle nous assistions alors à un déplacement fondamental de la propriété (en matière de marchandises) vers l'accès (vers l'expérience), semblait être, pour bon nombre de personnes, très éloignée de la réalité. Quatorze ans plus tard, au vu de Facebook, Google, Twitter, Amazon et Apple (un prestataire de services majeur), qui font les gros titres des pages politiques et économiques des journaux et qui comptent parmi les entreprises les plus puissantes de la planète, nombre d'entre nous, si ce n'est la plupart, tant dans les pays développés qu'en développement, commenceraient au moins à rejoindre cet avis.

Tout cela a des conséquences évidentes pour le commerce des services, dont un grand nombre touchant directement les entreprises et les consommateurs. Désormais, les livres (auparavant vendus en tant que marchandises) sont souvent proposés sous forme de téléchargements (services) impliquant des échanges transfrontaliers ; des machines, et parfois même des pans entiers de processus de production, sont non seulement installés, pris en charge, gérés, voire même exploités en partie ou intégralement à l'étranger, mais également loués à des prestataires étrangers au lieu d'être achetés ; des biens matériels sont et seront davantage générés à l'aide d'imprimantes et de télécopieurs 3D capables de recevoir des données de l'étranger (les biens ainsi créés sont-ils étrangers ou nationaux ?). Ces conséquences se font sentir aussi bien à l'échelle locale qu'internationale – en réalité, la distinction semble presque désuète, les entreprises et les consommateurs ignorant où sont

---

<sup>1</sup> J. Rifkin, *L'ère de l'accès* (2000).



stockées leurs données, l'endroit où ils téléchargent leur film, la localisation du centre d'appels qu'ils contactent, le lieu où est transcrite leur dictée médicale, l'endroit où est hébergé leur logiciel de conception en ligne ou encore d'où proviennent leurs conseils en gestion. Il est clair que les anciens points de vue en matière de politiques commerciales reposant sur des catégorisations de biens et de services, des distinctions très nettes entre produits nationaux et produits étrangers et des mentalités de « silo » mercantilistes peuvent difficilement être expliqués à la génération de jeunes gens ayant grandi dans le monde numérique, qui seront les électeurs, les responsables politiques et les entrepreneurs de demain (et qui le sont déjà, dans bien des cas).

Les conséquences précises qui découlent de tout cela pour la politique commerciale sont discutables. En revanche, il est clair que des réponses sont nécessaires, et ce rapidement. Il est clair également que, s'il peut exister un décalage de quelques années ou quelques mois, les observations mentionnées précédemment s'appliquent aujourd'hui et s'appliqueront certainement demain, et ce de manière quasi identique au sein des sociétés et des économies des pays développés comme des pays en développement. Les pays ACP sont bien évidemment concernés par ces évolutions et font parfois même figure de pionniers, comme en témoignent l'invention et l'émergence rapide du système de paiement mobile M-Pesa au Kenya. Manifestement, les hypothèses qui étaient valables il y a quelques années, par exemple à des moments clés de la politique commerciale (des services), tels que la Déclaration de Doha en 2001, la Conférence ministérielle de Hong Kong en 2005 ou même la « Conférence d'annonces d'intentions » en 2008, doivent être réexaminées en profondeur (et en permanence).

### *La déconstruction des chaînes de valeur : tout est un service !*

Ce qui précède et ce qui suit signifie que les efforts engagés récemment pour considérer plus étroitement qu'auparavant les *chaînes de valeur*, et non pas simplement les transactions (brutes) transfrontalières, sont inévitables. Cela a entraîné une reconnaissance fondamentale d'une importance capitale pour notre sujet de réflexion : une grande partie de ce que nous considérons comme faisant partie de la production de marchandises se compose en réalité d'une myriade de services ; et une grande partie de ce que nous considérons comme faisant partie du commerce (local ou international) de marchandises est en réalité plus compréhensible (également) en tant que commerce de services, à des fins commerciales et par conséquent politiques. La valeur des services intervenant en tant qu'intrants dans les processus de production et de commercialisation des marchandises est souvent un multiple de la valeur de la production réelle ; et de nombreux paiements effectués pour des marchandises incluent en réalité des paiements pour de multiples services après-vente.

Bon nombre de ces services « intégrés » et « incorporés »<sup>2</sup> sont devenus plus visibles étant donné que les entreprises externalisent et internalisent des services réalisés auparavant en interne. En tant que transactions entre parties sans lien de dépendance, ces services commencent à apparaître dans les statistiques et attirent ainsi l'attention des responsables politiques.

Cependant, les transactions de services indépendants ne sont que l'extrémité de l'iceberg de demain. De nombreuses sociétés de production de marchandises et de vente de marchandises ont tout juste commencé à segmenter de façon conceptuelle leurs processus de production et de commercialisation (et, par extrapolation, leurs chaînes de valeur nationales et internationales) et sont susceptibles de le faire davantage dans l'avenir. Les entreprises de production de services et de vente de services ont, naturellement, la même approche. Cela signifie que les opportunités en matière de prestation et de consommation de services, et donc de commerce international des services, sont appelées à croître de façon exponentielle.

En réalité, même le processus de production proprement dit est souvent commercialisé en tant que service – au niveau local ou international. Les services de fabrication en sous-traitance, qui sont couverts par l'AGCS (!), continuent d'évoluer tout en ayant des conséquences difficiles pour les politiques des pays non alignés et les disciplines du traité concernant le commerce des marchandises et des services.<sup>3</sup>

La valeur de quasiment toutes les marchandises, quel que soit le stade de leur cycle de vie, peut être répartie dans une multitude de services, à l'exception du processus de production proprement dit. Ces derniers incluent des fonctions pouvant avoir été perçues auparavant comme des opérations clés inaliénables de l'entreprise, telles que l'administration et la gestion, au-delà de l'externalisation classique des processus métier.

Un poulet congelé mis en rayon dans un supermarché à la Barbade « contient », entre autres choses, des services vétérinaires, d'extension agricole (conseil), d'abattage, financiers, juridiques, de transport, de gros, de stockage, de congélation et de détail. Le véritable producteur, à savoir l'éleveur, ne représente qu'une infime fraction du prix facturé au consommateur (ou même au supermarché, au niveau du commerce de gros). Un produit pharmaceutique vendu à un hôpital en Allemagne (où il est ensuite intégré à un service médical) contient déjà, entre autres choses, des services de recherche et développement, de conception, de gestion de la propriété intellectuelle, de distribution et (surtout) de commercialisation, dont une grande partie est peut-être fournie actuellement en interne par le laboratoire pharmaceutique qui l'a fabriqué. Mais, demain, certains de ces services pourraient très bien être externalisés et d'autres internalisés (transformant ainsi le producteur de marchandises en prestataire de services). Une étude de cas réalisée en 2010

---

<sup>2</sup>Tout comme Patrick Low, nous considérons que cette terminologie est illustrative, mais également trompeuse.

<sup>3</sup> Voir Adlung,

concernant une multinationale suédoise du secteur de l'outillage révèle que la société utilisait 40 services distincts dans sa chaîne d'approvisionnement et douze autres dans le cadre du processus de livraison aux clients.<sup>4</sup>

Dans un grand nombre de cas, de nombreux services continueront, bien évidemment, d'être fournis au sein même de la société ou d'être externalisés localement, comme l'exigent les règles de l'efficacité et/ou de l'opportunisme. Cependant, il n'est pas difficile de comprendre que, dans un nombre croissant de cas et à mesure que la fourniture séparée de services devient possible, de nombreux services seront et devront être externalisés à l'international afin de garantir la qualité, l'efficacité et la rentabilité.

Souvent, l'approche la plus efficace en ce qui concerne ces prestations de services prendra la forme de services groupés ou de tâches. Cette « modularisation », très présente dans les services de livraison express, par exemple, qui incluent des services de transport, de suivi, de traitement douanier et plusieurs autres services, génère un « commerce de tâches ». Elle pose une difficulté évidente pour l'élaboration des engagements relatifs aux services et aux politiques en la matière étant donné que ces services groupés transcendent souvent les catégories classiques de classification des services.

Dans le cadre de la structure actuelle des accords portant sur les services, cette difficulté peut être éliminée en négociant des engagements sur des services groupés, tel que cela avait été proposé, par exemple, dans les demandes plurilatérales du PDD sur les services logistiques, postaux, de courrier et de livraison express. Néanmoins, cette approche reste inflexible, les services groupés nécessaires pouvant changer dans le temps, à mesure que les entreprises et les possibilités techniques évoluent. Alors que les approches eu égard aux points positifs et négatifs sont en principe équivalentes tant que les négociateurs savent ce qu'ils veulent (et ne veulent pas), une approche tenant compte des points négatifs pourrait s'avérer plus appropriée sur le long terme pour pouvoir s'adapter à ces changements.

#### *Distance et coût : affaiblissement des ennemis de longue date du développement*

Une évolution évidente qui revêt une importance particulière pour le commerce des services, et par conséquent pour l'élaboration de politiques en la matière, est induite notamment, mais pas uniquement, par l'évolution des TIC et des transports. Souvent, la distance et le coût, qui constituent pour de nombreux pays un obstacle, souvent insurmontable, au développement du commerce des produits agricoles et des biens manufacturés, ne sont tout simplement pas des facteurs entrant en considération pour la livraison et la consommation de services.

Cela concerne particulièrement les services pouvant être exportés par le biais d'Internet et du téléphone, tels que le développement de logiciels, les services juridiques, la traduction,

---

<sup>4</sup> Voir références et détails supplémentaires dans Low (2013), p. 67.

les services médicaux, les centres d'appels, la conception architecturale, les loisirs et l'éducation. Du point de vue du développement, la consommation ainsi facilitée de services qui n'existent pas localement est souvent encore plus importante. Des services importants deviennent disponibles ou plus abordables, tout en réduisant les problèmes de qualité (p. ex. au travers de formations, de certifications ou de conseils), en rationalisant les processus (p.ex. au travers d'outils logiciels ou de conseils) ou en fournissant des informations (p. ex. informations sur les prix ou bulletins météo pour les agriculteurs). Parfois (en réalité, souvent) les deux conditions s'appliquent lorsque des prestataires de services (p.ex. des développeurs d'applications) achètent des services (p. ex. logiciels de programmation) à l'étranger avant d'exporter leurs produits.

Les coûts d'investissement sont un autre facteur important. Contrairement à la plupart des marchandises, la production et la livraison de nombreux services destinés à l'exportation exigent des investissements minimes. Un jeune développeur résidant dans un pays enclavé ou sur une île lointaine aura seulement besoin d'un ordinateur portable et d'un accès à Internet avec une bonne connexion pour recevoir ses paiements et commencer à exporter ses services.

#### *Les frontières ont moins d'importance, mais ne disparaissent pas*

Cela étant, il faut admettre qu'étant donné que la distance disparaît ou est réduite, les frontières (pas seulement les réglementations différentes) demeurent des obstacles de taille pour de nombreux services et prestataires de services. Pour pouvoir fournir des services de transport routier, la capacité des poids lourds et des chauffeurs à traverser la frontière s'avère essentielle et demeure souvent problématique. La circulation des personnes – généralement des prestataires de services (mode 4), mais également des consommateurs de services (mode 2) – constitue souvent une difficulté majeure.

Ce sont dans ces domaines que les engagements pris dans le cadre de l'AGCS il y a 20 ans s'avèrent être les plus faibles, ce qui n'est pas vraiment surprenant étant donné qu'ils reflètent la nouveauté de l'accord signé à cette époque et le manque d'assurance qui en a résulté chez les négociateurs. Les accords commerciaux préférentiels signés plus récemment se sont quant à eux traduits par des progrès limités, lorsque progrès il y a eu.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Sauvé, dans : Parlement européen, Rapport sur l'atelier de l'INTA (2013), p. 17. L'APE CARIFORUM-UE, par exemple, s'est traduit par une certaine ouverture du mode 4, y compris dans les catégories des professionnels indépendants et des prestataires de services contractuels, connues pour être verrouillées, alors que l'accorde libre-échange entre Singapour et l'UE a complètement ignoré cet aspect pour se concentrer presque exclusivement sur les transferts intra-entreprise, c'est-à-dire sur les personnes accompagnant généralement un investissement dans le cadre du mode 3.

*Statistiques sur les services : ce n'est pas parce qu'on ne les mesure pas qu'ils n'existent pas !*

Dans tous les pays ou presque, les statistiques sur le commerce des services sont extrêmement limitées. Néanmoins, elles demeurent quasi inexistantes dans les pays en développement. Cela reflète à la fois les difficultés objectives en termes de collecte et de rassemblement des informations pertinentes et l'attention secondaire accordée au commerce des services par le passé (et parfois actuellement).

- La première difficulté est que, contrairement au commerce des marchandises, en général aucun bien physique ne traverse la frontière et ne peut être observé, compté ni mesuré. Les statistiques concernant la balance des paiements (BP) fournissent quelques informations, mais leur collecte repose essentiellement sur la mesure des transferts d'argent transfrontaliers, ce qui ne permet pas de « voir » la transaction réelle concernant le service payé. Même si le prestataire de services peut être identifié comme le destinataire du paiement, il est souvent difficile de déterminer le type de service fourni (le prestataire pouvant fournir différents services) ainsi que le mode de fourniture. Les modes 1, 2 et 4 déclencheront généralement des transferts d'argent internationaux, le prestataire et le bénéficiaire du service étant situés dans des juridictions différentes. Les virements bancaires ou les transferts en espèces entre les frontières pourront ainsi être reflétés dans la BP. Cependant, les banques centrales ou les agences de statistiques disposent de peu de moyens pour déterminer le mode réellement appliqué : l'avocat s'est-il déplacé vers le client ou le client vers l'avocat ou s'agit-il simplement d'une note juridique envoyée par Internet avant que le client ait effectué le virement bancaire à l'avocat ?
- Deuxièmement, les classifications sectorielles généralement utilisées dans les BP divergent largement des catégories utilisées dans le cadre des négociations commerciales, ce qui fait qu'il est difficile, pour les négociateurs des accords commerciaux, d'utiliser les données des BP pour de nombreux secteurs, même si ces données sont disponibles, ces dernières étant souvent trop agrégées. Un travail important a été réalisé pour améliorer la convergence, mais, jusqu'à présent, les statistiques sur le commerce des services restent pour la plupart inutilisables pour des négociations commerciales approfondies.
- Troisièmement, le mode 3 est presque exclusivement sous le radar de la BP étant donné qu'il déclenche des paiements locaux, non internationaux (d'un consommateur de service local à un prestataire financé par des capitaux étrangers, mais établi localement). Les statistiques sur les filiales étrangères, tant sur les opérations entrantes que sortantes, s'avèrent difficiles et longues à établir et la plupart des pays en développement n'essaient même pas. Par conséquent, la fourniture de services en mode 3 reste en grande partie non quantifiée, sauf dans la mesure où elle apparaît dans les statistiques sur les investissements directs étrangers.

Tous ces aspects (et quelques autres) ont été reconnus depuis longtemps et un groupe d'agences internationales, dont le FMI, EUROSTAT, l'OMC et la CNUCED, a accompli des efforts importants pour compiler des recommandations et les meilleures pratiques internationales,<sup>6</sup> mais l'approche concrète est loin de répondre aux attentes.

La question des statistiques sur le commerce des services, notamment, ne concerne pas exclusivement les pays en développement. Les traces de l'ampleur du défi sont presque aussi importantes dans les ressources et les discours des pays développés. Pour prendre un exemple au hasard, un rapport publié récemment par le Service de recherche du Congrès américain sur les membres du PTP a analysé le commerce des services entre les États-Unis et seulement huit des onze parties (non américaines) à l'accord, simplement parce que le Bureau de l'analyse économique n'avait pas de suffisamment de données concernant les échanges des États-Unis avec les autres parties.<sup>7</sup>

Cette carence de données a pour conséquence normale, mais étrange, d'entraîner très souvent un manque de connaissances chez ceux qui ont normalement tendance à s'appuyer sur des données, tels que les services administratifs, les responsables politiques et les négociateurs.

Cet effet est exacerbé dans le commerce des services étant donné que de nombreuses parties prenantes (dont les entreprises elles-mêmes) n'ont qu'une compréhension superficielle des concepts et mécanismes de ce secteur. Enfin, la complexité de la répartition sectorielle des services ajoute à la confusion générale.

Tout cela se traduit par un discours politique et économique dangereusement éloigné de la réalité. Pourtant, le fait qu'une chose soit difficile à mesurer ne signifie pas, bien sûr, que cette chose n'existe pas. Les observations formulées précédemment et les échanges entre prestataires de services et clients montrent clairement que le commerce des services est une réalité majeure et une opportunité encore plus grande pour toute économie. C'est pourquoi il incombe aux responsables politiques et autres parties prenantes de ne ménager aucun effort pour garantir que l'absence ou le manque de données n'entraîne pas d'erreurs d'interprétation. Cela implique une approche qualitative améliorée, et non pas simplement quantitative et probablement un engagement vis-à-vis des parties prenantes encore plus important qu'ailleurs.

### *Libéralisation contre déréglementation des services : Plus vous libéralisez, plus vous devez réglementer*

La libéralisation des services est souvent comprise à tort comme la déréglementation des services.

---

<sup>6</sup>Manuel des statistiques du commerce international des services (MSC, 2010.IS)

<sup>7</sup>Williams (2013), p. 17.

L'inverse est vrai : dans de nombreux secteurs, plus particulièrement celui des services basés sur des réseaux (télécommunications, chemin de fer et énergie) et les secteurs où l'asymétrie des informations se traduit par des risques sérieux (*par exemple*, services financiers, médicaux, de comptabilité, d'ingénierie ou juridiques), la libéralisation effective du marché exige une réglementation sophistiquée.

Ceci a d'importantes implications pour l'élaboration des politiques régissant le commerce des services et pour les négociations menées par les pays en développement. Si les marchés libéralisés sont souhaitables en principe, la voie qui y mène passe par l'amélioration des règles et des institutions, ce qui implique non seulement une volonté politique, mais également un savoir-faire et des ressources techniques, qui peuvent tous les deux être limités. Ils peuvent cependant être disponibles à travers ces mêmes négociations (ou négociations secondaires), les partenaires commerciaux pouvant être disposés à fournir un appui, des orientations, une coopération et des fonds. Cela ouvre d'importantes opportunités, mais complique l'organisation des négociations, normalement réciproques.

Naturellement, de nombreux pays ACP sont non seulement parfaitement conscients de ce lien, mais également très expérimentés quant à sa gestion. Toutefois, la nécessité de bien gérer ce lien peut être particulièrement prononcée dans le contexte des services où l'expérience et la sophistication en matière de réglementation sont rares.

### *Politique commerciale : la fin des silos*

L'omniprésence des services dans l'économie, telle que décrite précédemment, signifie que la politique relative aux services, notamment la politique portant sur le commerce des services, ne peut être gérée isolément, à l'instar d'autres politiques économiques, notamment les politiques commerciales, ces dernières concernant aussi les services. Il existe un réel besoin en matière de perspectives intégrées et de réponses politiques intégrées, notamment dans les négociations commerciales.

Prenons, par exemple, la facilitation des échanges, qui est étroitement liée aux politiques de transport. L'Accord sur la facilitation des échanges, signé récemment à Bali, aborde des aspects importants, notamment en termes de réglementation et d'administration douanières. Néanmoins, son effet sera bien moindre s'il n'est pas intégré aux politiques relatives aux infrastructures et services de transport, lesquelles impliquent à leur tour une approche réfléchie en matière de commerce des services.

Prenons maintenant le cas de la sécurité alimentaire. Si, dans ce domaine, la majeure partie des débats sur la politique commerciale, y compris la 9<sup>e</sup> Conférence ministérielle à Bali, porte essentiellement sur la production, les importations/exportations et les subventions, un facteur non négligeable, si ce n'est le plus important, après le temps est en réalité les services, qui peuvent ou non être échangés à l'échelle internationale. Le taux de pertes après récolte est intimement lié à la qualité, à la disponibilité et à la tarification des services

de conditionnement, de transport, de stockage et de distribution, qui sont souvent le talon d'Achille des économies instables. Là encore, le commerce de tels services peut apporter des solutions (si de meilleurs services ou en plus grand nombre sont disponibles, tout en étant de meilleure qualité et moins chers), mais peut également induire des risques supplémentaires (p. ex. si des prestataires locaux performants, mais de petite taille et décentralisés sont évincés par des concurrents étrangers plus importants au prix de licenciements, ce qui peut engendrer une certaine insécurité en temps de crise). Quoi qu'il en soit, dans tous les cas, une approche des services réfléchie s'avère nécessaire.

Une conclusion similaire est induite par la fongibilité accrue ou l'échangeabilité des biens et des services. De plus en plus, une valeur économique identique ou similaire peut être fournie sous différentes formes, en tant que biens, services ou simple propriété intellectuelle. Prenons, par exemple, le cas d'un petit producteur de textiles très performant en matière de conception, mais qui a des difficultés à être concurrentiel au niveau des coûts de production du fait d'intrants trop chers et/ou de droits de douane trop élevés ou de barrières non tarifaires trop importantes sur les marchés d'exportation. Les politiques et accords relatifs au commerce des marchandises peuvent l'aider ou ne pas l'aider.

Mais ce producteur peut également renoncer à produire des marchandises et exporter à la place la partie la plus importante de la valeur de son travail, sous la forme de services de conception et de conseil auprès de producteurs étrangers. Dans ce cas, les obstacles auxquels il fait face sont très différents et relèvent des politiques et disciplines du commerce des services. Une industrie exportatrice de marchandises peut ainsi devenir une industrie exportatrice de services et inversement, en fonction du modèle de chaîne de valeur le plus efficace, lequel peut, naturellement, encore changer dans le temps.

Mais surtout, ces passages d'une forme de valeur à l'autre ne sont pas totalement nouveaux et souvent beaucoup plus faciles aujourd'hui que par le passé. Les responsables de la politique commerciale ne doivent donc pas perdre de vue ces deux options lorsqu'ils élaborent les politiques d'exportation et d'importation pour les marchandises et les services et doivent, dans l'idéal, harmoniser leurs réponses. Penser dans des silos isolés, en distinguant bien le commerce des marchandises de celui des services, s'avère souvent inapproprié pour saisir les réalités économiques et le potentiel d'un pays.

### *Envisager le futur : pourquoi penser hors des sentiers battus n'est pas une option, mais un impératif*

L'une des principales caractéristiques de nombreux services aujourd'hui est la rapidité avec laquelle ils émergent et transforment les marchés. Facebook a été créé il y a tout juste dix ans et aurait pu être inventé au Malawi ou aux îles Tonga. Il s'agit aujourd'hui de l'une des entreprises les plus puissantes du monde.



Cela signifie que pour l'élaboration des politiques liées aux importations et aux exportations, notamment la négociation d'accords commerciaux, les gouvernements doivent largement faire preuve de flexibilité et de vigilance, de manière continue. La flexibilité des entreprises et des consommateurs, notamment les consommateurs professionnels, implique que les hypothèses d'aujourd'hui feront l'histoire de demain – parfois littéralement.

### 3 EXAMEN DE L'ÉTAT D'AVANCEMENT : NÉGOCIATIONS, ACCORDS ET AUTRES AVANCÉES MAJEURES

#### *Négociations et accords*

##### **3.1.1 Négociations OMC/PDD sur les services : un passé – et un avenir ?**

Lorsque le Programme de Doha pour le développement (PDD) a été mis officiellement en sommeil en 2011, les ministres réunis dans le cadre de la 8<sup>e</sup> Conférence ministérielle ayant réalisé que le cycle était dans une impasse, les négociations sur les services étaient en réalité suspendues depuis trois ans et demi. La Conférence d'annonce d'intention de juillet 2008, tentative inédite, ambitieuse et controversée de créer une dynamique et d'ouvrir des perspectives, a certes été un moment capital, mais l'échec de la mini-ministérielle à faire avancer de manière décisive les négociations sur l'AG et l'AMNA a été trop cuisant, ce qui a eu un effet clairement démotivant. Malgré diverses tentatives de remédier à cette situation fâcheuse, les services sont restés les « parfaits otages » du cycle.<sup>8</sup> Une problématique moins cruciale progresse pourtant à l'ombre des grandes questions frappées d'immobilisme : les négociations sur la réglementation intérieure.

Après la Conférence ministérielle de 2011, une situation sans précédent dans l'histoire du GATT/de l'OMC s'est fait jour. Les négociations sur les services menées dans le cadre du PDD étant en sommeil, des demandeurs de services autoproclamés « vrais bons amis des services » (« *Really Good Friends of Services* » - RGF) ont tracé une voie complètement nouvelle, qui s'écarte très explicitement de l'OMC, avec un ordre du jour clairement concurrent de celui des négociations sur les services menées dans le cadre du PDD. Ils ont en effet ouvert des négociations en vue de la conclusion d'un nouvel « Accord international sur les services » (AIS), rebaptisé depuis « Accord sur le commerce de services » (ACS). Un véritable un camouflet pour le PDD et l'OMC : les protagonistes de l'ACS affichent l'ambition ambivalente, voire contradictoire, de mener des négociations en dehors du cadre de l'OMC, tout en faisant profiter l'organisation de leurs retombées – si possible. Ce point est abordé plus en détail ci-dessous.

---

<sup>8</sup> Selon les termes employés par Hamid Mamdouh lors d'une réunion d'experts de la CNUCED organisée le 25 novembre 2013.

Avec l'ouverture de cette nouvelle filière concurrente et plutôt active, quel est actuellement l'état d'avancement des négociations du PDD ? Ou, pour parler plus directement : *peut-on même parler d'avancement ?*

Pour faire bref, la réponse est oui, avec une réserve. Un peu d'histoire nous aidera à y voir plus clair.

### **3.1.1.1 Rappel : le programme incorporé de l'AGCS**

Il est utile de rappeler que l'AGCS lui-même était le premier en son genre, et qu'il a été négocié de manière très circonspecte puisque contrairement à d'habitude, les négociateurs ne disposaient quasiment d'aucun précédent, donnée ou autre expérience sur lesquels s'appuyer. Les engagements spécifiques des premiers Membres de l'OMC en matière d'accès aux marchés et de traitement national ont été à peine négociés, voire pas du tout, et constituaient une simple amorce plutôt qu'une véritable ouverture du marché. Bien que l'AGCS contienne un certain nombre de disciplines utiles, il a été admis dès le départ que cela ne suffirait pas. En d'autres termes, l'AGCS a été imaginé et conçu comme une base dans le cadre de laquelle un programme incorporé et explicite évoluerait dans le sillage de négociations multilatérales portant sur l'accès aux marchés et l'élaboration de règles.

L'article XIX de l'AGCS invite ainsi les Membres à engager « des séries de négociations successives » et à lancer le premier cycle de négociations, qui vise à « élever progressivement le niveau de libéralisation », au plus tard cinq ans après la date d'entrée en vigueur de l'AGCS, soit avant l'an 2000. En ce qui concerne l'élaboration de règles, l'AGCS invite les Membres à négocier des disciplines sur les subventions dans le secteur des services (article XV de l'AGCS), les mesures de sauvegarde d'urgence (article X de l'AGCS) et les marchés publics de services (article XIII de l'AGCS).

### **3.1.1.2 Les négociations sur les services menées dans le cadre du PDD**

Les négociations sur les services menées dans le cadre du PDD portent sur trois grands domaines, à savoir l'accès aux marchés, la réglementation intérieure et les règles de l'AGCS, outre les modalités pour les PMA.

#### **Accès au marché : statu quo**

En ce qui concerne l'accès aux marchés, peu de progrès ont été accomplis au cours des dernières années. Après des tentatives avortées d'avancer sur la base des propositions et des demandes individuelles, les Membres ont débattu d'un certain nombre de demandes plurilatérales en prenant appui sur la Déclaration ministérielle de Hong Kong de 2005 (annexe C), avec toutefois peu de résultats tangibles. Enfin, la mini-ministérielle de juillet 2008 a instauré un contexte et une dynamique dans la perspective de la « Conférence d'annonce d'intentions », au cours de laquelle plusieurs Membres ont « signalé » d'éventuels engagements inédits et améliorés qu'ils seraient prêts à prendre en matière d'accès aux marchés. Bien qu'étonnamment ambitieux dans l'ensemble, les résultats de la

Conférence d'annonce d'intentions sont toutefois restés intangibles puisqu'ils n'étaient ni correctement définis, ni suffisamment détaillés dans la plupart des cas pour permettre de tirer des conclusions « définitives ». La question de l'accès aux marchés a peu progressé depuis 2008.

Il est important de comprendre que la progression lente, voire inexistante des négociations sur les services plonge en partie ses racines dans l'approche adoptée par une majorité de Membres, et notamment les pays en développement, pays ACP compris. Ils étaient convaincus que l'engagement à l'égard des services viendrait avec le temps, et dépendrait des modalités pour l'agriculture et l'AMNA, tant sur le fond que sur la forme. Ce point de vue avait été approuvé lors de la Conférence ministérielle de Hong Kong en 2005. Cette approche suivait une logique claire, qui était d'obliger les pays développés à reconnaître et à régler leurs idiosyncrasies en matière d'AG et d'AMNA avant de les autoriser à se concentrer sur ce qui était encore perçu comme leur principal domaine de prédilection, les services.

Toutefois, cette logique était entièrement subordonnée à la réussite de la première étape. Lorsque les pourparlers sur l'AG et l'AMNA se sont essouffées, avant de se retrouver au point mort, cette logique s'est effondrée, et les services ont sans doute été la victime collatérale de cet effondrement, puisqu'on n'a jamais laissé les négociations atteindre un niveau d'engagement à la hauteur de la mission à relever : faire entrer l'AGCS et les engagements des Membres dans le *xxi<sup>e</sup>* siècle. Ce clivage quelque peu dangereux apparut entre les règles et la réalité qu'elles étaient censées encadrer s'est retrouvé en pleine lumière, sans qu'aucune solution intrasystémique ne soit envisageable puisque les négociations étaient suspendues. Voilà le contexte qui a donné naissance à l'initiative de l'ACS.

Il est important de rappeler que sur le fond, les pays ACP et les autres groupes de pays en développement ont fondé leurs ambitions sur l'article IV de l'AGCS et les déclarations ministérielles connexes, selon lesquels un accès aux marchés devrait être assuré notamment « *dans les secteurs et modes de fourniture qui intéressent les pays en développement du point de vue des exportations, par exemple les modes 1 et 4, conformément à l'article IV de l'AGCS* », et les « *engagements seront adaptés au niveau de développement, à la capacité réglementaire et aux objectifs de politique nationale de chaque pays en développement* ». Ces deux injonctions servent toujours de fil conducteur et peuvent et doivent demeurer des demandes essentielles des pays en développement, y compris des pays ACP, dans les négociations sur les services menées dans le cadre de l'OMC et en dehors.

### **Réglementation intérieure : lentement, mais sûrement**

En ce qui concerne la réglementation intérieure (RI), le Groupe de travail de la réglementation intérieure (GTTRI) négocie depuis 2009 sur la base d'un texte du Président

relatif à un projet de disciplines sur la réglementation intérieure.<sup>9</sup> Alors que d'importants désaccords persistent entre les Membres, certains plus fondamentaux que d'autres, une issue fructueuse des négociations paraît plausible.

Bien qu'ils ne fassent pas partie des demandeurs, les pays ACP souhaiteront rester activement engagés dans le processus du GTRI pour s'assurer que ces disciplines sont conformes à leurs intérêts. Cela concerne tant les disciplines de fond que le traitement spécial et différencié. Les pays ACP ont formulé une demande importante en ce qui concerne ce dernier, à savoir la fourniture d'une aide financière spécifique à la RI, et pas seulement d'une aide technique. Cette demande est pertinente dans la mesure où une réglementation et des instances réglementaires plus complexes, aux fins par exemple de la mise en œuvre d'une réglementation favorisant la concurrence dans les industries de réseau, nécessitera un investissement financier non négligeable. En ce qui concerne les disciplines de fond en matière de RI, les perspectives n'ont cessé d'évoluer depuis le début des pourparlers sur la RI, notamment du fait que ces questions continuent d'être abordées dans le cadre des négociations sur les ACR. Toutefois, la préservation des petites et fragiles administrations des pays ACP contre les disciplines excessivement lourdes, tout en garantissant un traitement réglementaire juste et adapté aux fournisseurs de services des pays ACP sur les marchés d'exportation (et intérieurs), demeure une préoccupation importante.

### **Règles de l'AGCS : pas de décollage en vue**

En ce qui concerne les règles de l'AGCS (subventions, mesures de sauvegarde d'urgence et transparence des marchés publics), les Membres n'ont jamais réussi à en venir à des négociations fondées sur les textes, dans la mesure où près de deux décennies de délibérations s'en sont largement tenues aux principes de base, malgré quelques pressions exercées par les demandeurs respectifs. En 2011, le Président du Groupe de travail des règles de l'AGCS a dû annoncer que les auteurs des propositions « *avaient eu du mal à convaincre les Membres de la nécessité de nouvelles disciplines dans l'un quelconque de ces trois domaines* ». <sup>10</sup>

---

<sup>9</sup>Projet de disciplines concernant la réglementation intérieure au titre de l'article VI:4 de l'AGCS, Note informelle du Président, 20 mars 2009, document de l'OMC (S/WPDR/W/45)

<sup>10</sup> Voir le dernier rapport du Président du Conseil du commerce des services — Session extraordinaire, document de l'OMC TN/S/36, daté d'avril 2011) sur la question. En ce qui concerne les MSU, les auteurs des propositions ont continué de défendre leur position selon laquelle il existe un lien politique direct avec les négociations sur l'accès aux marchés, mais aucun progrès mesurable n'a été effectué jusqu'à présent. Les travaux sur les subventions doivent maintenant dépasser le stade des efforts d'analyse et de recherche. En février 2010, le Président du Groupe de travail des règles de l'AGCS a lancé un nouveau « Programme de travail concernant l'échange de renseignements sur les subventions » visant à susciter une dynamique. Les Membres ont accueilli l'effort avec circonspection, mais certains, dont des pays ACP, n'étaient pas à l'aise avec l'idée de participer activement au processus, qui prévoit que les Membres fournissent systématiquement des informations sur leurs programmes de subventions des services. En ce qui concerne les marchés publics, les ambitions des Membres demeurent pour l'instant modestes, à l'exception notable de la CE, qui est le principal

Cette absence quasi-totale de dynamique dès le commencement contraste quelque peu avec l'importance des questions concernées, notamment du point de vue des pays ACP, et il convient de ne pas les perdre de vue, à l'OMC comme ailleurs. Une MSU peut offrir un certain confort aux pays ACP et aux autres pays en développement Membres qui souhaiteraient éventuellement prendre des engagements supplémentaires, et doit donc être envisagée de ce point de vue. Les subventions destinées aux fournisseurs de services représentent un défi de taille. Puisque les subventions accordées aux services proviennent principalement des pays développés, y compris celles qui visent les exportations de services, il pourrait être dans l'intérêt des pays ACP Membres qu'elles soient soumises à des disciplines dans le cadre de l'AGCS.

### **Modalités pour les PMA : en progrès !**

Le seul domaine ayant véritablement progressé au cours des dernières années est celui des négociations des modalités pour les PMA. L'article IV:1 de l'AGCS invite les Membres à accroître la participation des PMA au commerce mondial en négociant des engagements spécifiques se rapportant (a) au renforcement de leur efficacité et de leur capacité nationale à fournir des services, (b) à l'amélioration de leur accès aux circuits de distribution et aux réseaux d'information et (c) à la libéralisation de l'accès aux marchés dans les secteurs et modes de fourniture qui intéressent les PMA du point de vue des exportations. Un ensemble de modalités pour les PMA a été établi en 2003 pour aider les Membres à négocier, les enjoignant à assurer un accès aux marchés effectif dans les secteurs et modes de fourniture qui intéressent les PMA, et à concevoir des mesures appropriées pour permettre la mise en œuvre sans réserve de l'article IV:1.

Bien que les modalités fussent naturellement axées sur l'orientation à donner aux négociations sur les services menées dans le cadre du PDD, qui sont bien entendu en suspens, des progrès ont néanmoins été effectués sur ce point en 2011 avec l'adoption de la décision portant sur la dérogation concernant les services pour les PMA — une décision ministérielle qui autorise les Membres à déroger à leur obligation de traitement de la nation la plus favorisée (NPF) sous réserve qu'ils s'engagent à accorder un traitement préférentiel aux services et fournisseurs de services des PMA.<sup>11</sup> Dans le cadre de l'enveloppe de mesures adoptée à Bali en faveur des PMA, les ministres ont pris par la suite une autre décision sur la « mise en œuvre effective » de la dérogation pour les services des PMA.<sup>12</sup>

La dérogation pour les PMA, passée pratiquement inaperçue auprès de nombreux observateurs, est dans une certaine mesure un « géant déguisé ». Comme nous le verrons

---

demandeur. En somme, il semble improbable que des résultats soient obtenus bientôt en ce qui concerne les règles du GATS, à l'exception peut-être des MSU.

<sup>11</sup>Traitement préférentiel pour les services et fournisseurs de services des pays les moins avancés, décision ministérielle de l'OMC, document de l'OMC WT/L/847 (17 décembre 2011).

<sup>12</sup>Mise en œuvre effective de la dérogation concernant le traitement préférentiel pour les services et fournisseurs de services des pays les moins avancés— Décision ministérielle, document de l'OMC WT/MIN(13)/43 (11 décembre 2013).

plus bas, elle représente une opportunité novatrice, peut-être unique, pour quelque chose de jamais vu à l'OMC : des discussions portant sur une libéralisation réelle et concrète des services *vis-à-vis des régimes appliqués*. Puisque les préférences pour les services et les fournisseurs de services des PMA s'écarteraient de l'obligation NPF appliquée dans le domaine de l'accès aux marchés, de la réglementation intérieure ou autre, toute « mise en œuvre effective » de la dérogation par les Membres reviendrait en réalité à *modifier leurs régimes de services* en créant des exclusions plus libérales pour les PMA. Contrairement à toutes les autres négociations, que ce soit dans le cadre de l'OMC, de l'ACS, des accords commerciaux méga-régionaux ou des autres ACR, qui se concentrent sur des engagements juridiques qui seront presque toujours inférieurs à l'ouverture réellement appliquée (« dilution ») et changent donc peu de choses sur le fond, une éventuelle application de la dérogation pour les PMA implique une libéralisation réelle, pratique – bien que partielle, préférentielle. En fait, le caractère préférentiel de l'exercice pourrait s'avérer l'élément le plus apte à susciter la réflexion, et fait apparaître la dérogation comme un exercice inédit de sensibilisation : si des actions peuvent être entreprises en faveur des services et des fournisseurs de services des PAM, il est peut-être possible d'en entreprendre pour d'autres, après tout ?

Nous reviendrons sur la dérogation à la fin de ce chapitre, après avoir examiné l'ACS, les accords commerciaux méga-régionaux, les APE et les CER.

### **3.1.2 ACS : un tout nouveau venu**

L'ACS, le (futur) Accord sur le commerce de services, une initiative prise par plus de 20 Membres de l'OMC autoproclamés « vrais bons amis des services » (*Really Good Friends of Services* - RGF), a suscité beaucoup d'attention depuis qu'il a été lancé voilà deux ans, dans le sillage de la 8<sup>e</sup> Conférence ministérielle. Après l'obtention par les premiers participants d'un mandat de négociation officiel de la part de leurs instances constitutionnelles début 2013, les pourparlers se trouvent désormais dans une phase plus intense et ambitieuse. En septembre 2013, la Chine est le premier pays du groupe des BRICS à avoir demandé à rejoindre les négociations. Bien que les parties à l'ACS n'aient pas encore accepté sa demande, cette initiative va certainement changer la donne d'une façon ou d'une autre.

Du point de vue des autres Membres de l'OMC – y compris des pays ACP – l'initiative ACS soulève un certain nombre de questions quelque peu déconcertantes. Comment définir exactement l'ACS ? Quel est, quel sera sa relation avec l'AGCS et l'OMC ? Que signifie-t-il pour le PDD ? Qui sont, qui pourraient être, qui devraient être les participants ?

Le fait que les négociations sur l'ACS soient privées et ne soient pas ouvertes aux non-parties, et que les parties à l'ACS, d'autre part, partagent des informations selon leurs propres conditions avec le Conseil pour le commerce des services et du public, peut contribuer à un certain sentiment d'insécurité. Toutefois, puisque les négociations

commerciales bénéficient et parfois exigent la confidentialité, la discrétion dont font preuve les parties à l'ACS ne devrait probablement pas être fustigée sans réserve.

### **3.1.2.1 Qu'est-ce que l'ACS ?**

Puisque les négociations menées dans le cadre du PDD, notamment les négociations sur les services et la prolifération des ACPr sont dans l'impasse, le groupe RGF — (actuellement) composé de 23 Membres de l'OMC, à savoir l'Australie, le Canada, le Chili, la Colombie, le Costa Rica, l'Union européenne, Hong Kong, l'Islande, Israël, le Japon, la Corée, le Lichtenstein, le Mexique, la Nouvelle-Zélande, la Norvège, le Pakistan, Panama, le Paraguay, le Pérou, la Suisse, le Taipei chinois, la Turquie et les États-Unis – a entamé à l'été 2012 des négociations en vue de l'élaboration d'un Accord international sur les services (AIS), rebaptisé plus tard Accord sur le commerce des services (ACS). La Chine et l'Uruguay ont indiqué récemment qu'ils souhaitaient se joindre aux négociations.

Les négociations actuelles sont centrées autour de l'élaboration et de l'ajustement d'un cadre de négociations. Différentes propositions relatives au corps de l'accord, notamment des « disciplines nouvelles et renforcées », ont été présentées au cours des derniers mois. Les parties à l'ACS soulignent avec insistance que l'objectif est de conclure un accord compatible avec l'OMC et réunissant de nombreux participants, qui pourrait être multilatéralisé une fois qu'une masse critique serait atteinte.

#### **3.1.2.1.1 Portée et ambition**

Les parties à l'ACS visent à conclure un accord ambitieux de portée générale. Leur projet est d'élaborer un accord complet, très similaire à l'AGCS ou à un ACPr, composé d'un texte juridique principal contenant des disciplines générales et des listes d'engagements et de limitations spécifiques propres à chaque pays.

Les parties à l'ACS soulignent qu'elles mènent en réalité des négociations sur trois fronts :

- Un corps principal (texte), contenant des disciplines générales, des définitions, etc. à la manière de l'AGCS
- Des engagements/limitations sectoriels concernant l'accès aux marchés (AM) et le traitement national (TN)
- Des « disciplines nouvelles et renforcées », à savoir des disciplines réglementaires portant sur des secteurs spécifiques, des modes de fourniture ou des domaines thématiques.

Un projet de négociation portant sur le **texte principal** existe déjà. Il ressemble fortement à l'AGCS de par sa structure, conformément à l'ambition affichée par les participants de favoriser autant que possible la compatibilité entre l'ACS et l'AGCS dès le départ, afin de conserver des possibilités d'intégration ou de créer des liens entre les deux accords. Les éléments techniques, comme la portée et les définitions, les principales composantes de base, comme la clause NPF, les exceptions générales et les exceptions concernant la

sécurité, et d'autres dispositions, comme celles relatives à la reconnaissance, la balance des paiements ou les monopoles, ont été repris mot pour mot dans l'AGCS. Les dispositions relatives à l'accès aux marchés (AM) et au traitement national (NT) proviennent également de l'AGCS, sans modification majeure : le TN sera appliqué dans tous les secteurs, sauf si des réserves sont formulées – selon le principe de la liste négative.

Les négociations relatives à **l'AM et au TN** viennent tout juste de commencer. Quelques propositions initiales (non fondées sur les demandes) ont été soumises dans les délais, fin 2013, et d'autres sont encore en attente. Le niveau d'ambition affiché par les participants est très élevé – et demande encore à être vérifié dans la pratique. Toutefois, il est important de signaler, comme nous venons de l'indiquer, une nette rupture par rapport à l'AGCS, qui a quelque peu attiré l'attention : tandis que pour l'AM, l'ACS va vraisemblablement suivre le modèle de l'AGCS fondé sur une approche hybride en vertu de laquelle les engagements (et donc les listes) reposent sur une liste positive de secteurs libéralisés soumis aux limitations inscrites dans la liste, les participants à l'ACS ont convenu d'adopter une approche très différente pour le TN, à savoir une liste négative. Le TN s'appliquera ainsi de façon uniforme à tous les secteurs et modes de fournitures, sauf si une exception figure explicitement sur la liste d'une partie.

À noter qu'il a été proposé (mais pas encore convenu) que ces mécanismes connus soient associés à des mécanismes de verrouillage assez puissants :

- Statu quo : les parties vont consolider l'ouverture actuelle, et des limitations ne pourront être inscrites sur la liste et mises en œuvre qu'à condition elles s'appliquent déjà. En d'autres termes : en principe, il n'y aura pas de « dilution » entre les engagements et les régimes appliqués après la conclusion de l'accord. Reste à savoir dans quelle mesure il sera dérogé à cette règle. On peut imaginer que certaines parties voudront procéder à *certain*s assouplissements dans les secteurs dont les régimes réglementaires n'ont été réformés que récemment et sont susceptibles d'être révisés de nouveau.
- « Cliquet » : ce mécanisme verrouillerait toute libéralisation autonome postérieure.
- Nouveaux services : les nouveaux services élaborés après l'entrée en vigueur de l'accord pourraient être automatiquement couverts.

D'autres points sont actuellement en cours de discussion où l'ont été, comme certaines disciplines relatives aux marchés et aux entreprises publics.

En ce qui concerne l'élaboration des règles, l'ACS abordera la question des disciplines dites « **nouvelles et renforcées** », qui pourraient inclure des disciplines sur les TIC, les services financiers, les services de transport maritime international, le commerce électronique, les services professionnels, les services postaux et les services de messagerie, les services de télécommunication, la réglementation intérieure en général, le mode 4 et éventuellement les subventions aux exportations et les entreprises publiques. Reste à déterminer le niveau



d'ambition de ces « disciplines nouvelles et renforcées ». De nombreuses propositions rappelleront vraisemblablement des dispositions similaires des ACR existants et des disciplines proposées dans le contexte des demandes collectives soumises à l'OMC, mais pourraient également aller au-delà. Quel que soit le niveau d'ambition, cette volonté de régler ces questions par le biais d'un instrument plurilatéral est intéressante et aura sans aucun doute un impact sur l'élaboration des règles à l'OMC.

#### **3.1.2.1.2 Fond contre forme : quelle importance ?**

Avec toute l'agitation autour de l'initiative ACS, les premiers débats ont eu tendance à présenter les éléments architecturaux mentionnés ci-dessus, comme la liste négative, le statu quo, le cliquet ou les nouveaux services, comme des preuves de l'ambition et de la rupture par rapport à l'AGCS, ce dernier étant considéré comme dépassé.

Un examen plus approfondi appelle une analyse différente. D'un point de vue technique, tous les éléments débattus dans le cadre de l'ACS pourraient tout aussi bien être réglés par le biais des mécanismes existants, souvent éprouvés dans le temps, dans le cadre de l'AGCS/OMC. Il s'agit donc principalement d'une question de volonté politique et d'énergie, et non de technique, tant dans le cadre de l'ACS que de l'AGCS/PDD.

Conséquence importante, les disciplines et les engagements de l'ACS pourraient, en principe, être intégrés au cadre de l'AGCS/OMC à l'aide des moyens techniques existants. Cela laisse présager de bonnes possibilités de coexistence et/ou de convergence des deux accords à l'avenir.

#### **3.1.2.2 L'ACS, l'AGCS et l'OMC**

##### **3.1.2.2.1 L'ACS est-il « plurilatéral » ? Qu'est-ce qu'un accord « plurilatéral » ?**

La caractérisation de l'ACS comme accord « plurilatéral », et les conséquences de cette caractérisation en termes de positionnement par rapport à l'AGCS et au sein/en dehors de l'OMC, a engendré beaucoup de confusion.

Puisqu'il s'agit d'un accord qui sera passé entre certains Membres de l'OMC, mais pas tous, l'ACS est par définition plurilatéral, par opposition à multilatéral. Il partage cette caractéristique avec les accords commerciaux régionaux, l'Accord sur les marchés publics de l'OMC, et quelques autres « accords » conclus dans le cadre de l'OMC, comme l'Accord sur les technologies de l'information (ATI). C'est de là que vient la confusion.

Il est donc important de comprendre les différences techniques (et philosophiques) entre les accords « plurilatéraux ».

- **ACR** : les ACR (ALE, unions douanières, accords d'intégration économique) sont des accords préférentiels conclus en dehors du cadre multilatéral. Les préférences qu'ils accordent sont exonérées des obligations relatives au traitement NPF applicables par ailleurs par le biais de clauses d'exemption explicites, à savoir (en particulier) l'article XXIV du GATT et l'article V de l'AGCS (des dispositions dont les pays ACP

Membres ont tout à fait connaissance, en raison leur importance dans le contexte des APE).<sup>13</sup> Ces dispositions sont facilement accessibles et peuvent être utilisées par tous les Membres de l'OMC, sous réserve que leurs exigences soient respectées (comme le critère notoire de « l'essentiel des échanges commerciaux » énoncé à l'article XXIV du GATT).

- **Accords plurilatéraux de l'OMC (au sens propre) :** l'AMP est l'un des quatre accords plurilatéraux qui constituent l'architecture originelle et le cadre institutionnel de l'OMC, mais ne lie et ne profite qu'aux Membres participants.<sup>14</sup> Tout nouvel accord plurilatéral de ce type (exclusif, mais s'inscrivant dans le cadre architectural de l'OMC) nécessiterait l'accord des Membres de l'OMC.
- **Accords de masse critique :** l'Accord sur les technologies de l'information et d'autres accords, tel que l'accord sur les télécommunications qui a abouti entre autres au « Document de référence » sur les télécommunications, sont en réalité des accords multilatéraux résultant de négociations plurilatérales (comme presque toutes les règles de l'OMC) menées par une « masse critique » de Membres de l'OMC. Puisque la masse des engagements pris par ces Membres a été jugée suffisante (par eux) pour garantir leurs propres engagements respectifs, ils ont fini par accepter d'intégrer leurs engagements pris *sur la base du principe NPF* à leurs engagements pris dans le cadre de l'OMC (p.ex. leur liste de d'engagements dans le cadre de l'AGCS). Cela signifie que bien que les négociations soient plurilatérales et que seuls les participants aient accepté de prendre des engagements, tous les Membres de l'OMC en bénéficient sur une base NPF (« multilatéralisée »).

#### 3.1.2.2.2 Quel type d'accord plurilatéral l'ACS sera-t-il ?

Quelle forme prendra donc l'ACS ? Cette question demeure ouverte, et pourrait le rester jusqu'à la fin des négociations sur l'ACS.

Les protagonistes de l'ACS ont toujours souligné leur ambition d'harmoniser au maximum l'ACS et l'AGCS/OMC. Toutefois, cela pourrait impliquer de recourir à l'une des trois approches ci-dessous. Il convient de noter qu'aucun impératif technique ne nécessite de définir le format final en amont.

Actuellement, le résultat (immédiat) le plus probable serait un ACPr. Cette conclusion est le résultat d'un exercice de déduction, après examen des autres options possibles.

---

<sup>13</sup> Voir L. Bartels/S. Silva/H. Hijazi/H. Schloemann/Th. Cottier, Re-Thinking Reciprocity: A New Framework for WTO Disciplines on North-South Regional Trade Agreements, NCCR Trade Regulation Working Paper n° 2013/20, disponible à l'adresse suivante : [http://www.nccr-trade.org/publication/re-thinking-reciprocity-a-new-framework-for-wto-disciplines-on-north-south-regional-trade-agreement/?tx\\_nccr\\_pi1\[mode\]=extended&cHash=35c4b987ad5d402c5135700f99d3e9e3](http://www.nccr-trade.org/publication/re-thinking-reciprocity-a-new-framework-for-wto-disciplines-on-north-south-regional-trade-agreement/?tx_nccr_pi1[mode]=extended&cHash=35c4b987ad5d402c5135700f99d3e9e3)

<sup>14</sup> Il convient de noter que l'AMP ne nécessite pas de s'écarter des disciplines des autres accords de l'OMC, et n'entre donc pas en conflit avec d'autres dispositions.

- Un accord plurilatéral de l'OMC de type AMP nécessiterait l'accord des autres Membres, ce qui semble peu probable pour l'instant, vu la réaction de certains Membres vis-à-vis de l'initiative ACS. Cela dit, dans la mesure où l'autre solution pourrait être un ACPr totalement en dehors du cadre de l'OMC, les Membres pourraient reconsidérer leurs options. Un accord plurilatéral de l'OMC pourrait offrir de meilleures opportunités de contrôle (par le biais d'un observateur p. ex.) et garantir une transparence et une cohésion globales à l'avenir.
- Un accord de « masse critique », en revanche, nécessiterait que les participants à l'ACS acceptent de laisser tous les autres Membres de l'OMC « en roue libre » en ce qui concerne leurs engagements. Plusieurs protagonistes de l'ACS ont fait clairement savoir — de manière compréhensible — qu'il faudrait au moins que les grandes économies émergentes soient parties à l'accord avant qu'il puisse être multilatéralisé.

Quelques observations s'imposent. Tout d'abord, les trois approches ne sont pas complètement incompatibles *sur le fond*. On pourrait imaginer, par exemple, qu'au moins quelques-unes des disciplines réglementaires « nouvelles et renforcées » susceptibles d'émerger dans le cadre de l'ACS seraient de nature à permettre aux parties à l'ACS, ou du moins à quelques-unes d'entre elles, de les inscrire volontairement en tant qu'« engagements additionnels » (article XVIII de l'AGCS) dans leurs listes, à la manière du « document de référence » convenu dans le cadre d'un protocole sur les télécommunications, un accord de « masse critique ». La nature de la « masse critique » — une évaluation que les parties à l'ACS devront faire puisque que ce sont elles qui définissent les engagements — pourrait différer d'un élément à l'autre.

Deuxièmement, la question de savoir si une « masse critique » est atteinte ou pas est une décision politique, pas un calcul numérique. Tandis que pour les accords précédents, la masse critique vraisemblablement retenue de manière empirique était d'environ 90 pour cent des échanges mondiaux,<sup>15</sup> ce chiffre est tout aussi arbitraire qu'un autre. Cela signifie que les autres Membres peuvent prendre différentes mesures pour influencer le résultat. Premièrement, ils peuvent se joindre à l'ACS. Cela augmente la couverture actuelle (hors Chine et Uruguay), estimée à environ 68.2 %. Deuxièmement, ils peuvent tenter de joindre l'ACS. Même s'ils n'y parviennent pas (et en fonction des raisons de cet échec), cela pourrait contribuer à exercer, troisièmement, des pressions politiques et institutionnelles sur les parties à l'ACS.

### ***3.1.2.2.3 Les négociations sur l'ASC et l'AGCS peuvent-elles coexister dans le cadre du PDD ?***

Techniquement, rien ne s'oppose à ce que les négociations sur l'ASC et sur l'AGCS se déroulent en parallèle. Toutefois, il est difficile d'imaginer comment cela pourrait fonctionner dans la pratique, puisque tant qu'elles seront engagées dans les pourparlers

---

<sup>15</sup>Voir le débat dans Sauvé (2013).

relatifs à l'ACS, les parties à l'ACS ne trouveront pas grand intérêt à participer des négociations multilatérales menées avec des Membres de l'OMC (beaucoup) plus réticents.

Cela dit, les autres Membres pourraient être en mesure de faire évoluer cette situation, par exemple en proposant de manière proactive un engagement à l'OMC, dont le niveau d'ambition s'avérerait attractif pour les parties à l'ACS, ou par toute autre action qui permettrait de réactiver le PDD dans le domaine des services.

### **3.1.3 TPP : une immense zone avec de l'ambition pour les services**

Les négociations sur le Partenariat transpacifique (TPP) font partie des plus importantes dans leur genre. Les parties aux négociations désormais au nombre de douze (elles ont été rejointe par le Japon en 2013), qui représentent plus de 40 % du PIB mondial, visent à établir entre autres une gigantesque zone de libre-échange dans le domaine des biens et des services.

Le TPP, le TTIP et leur pertinence globale pour les pays ACP sont le sujet d'un autre document de réflexion.<sup>16</sup> Nous pouvons donc nous limiter ici aux services.

#### **3.1.3.1 Les services dans le TPP – ambition**

L'ambition globale des parties au Partenariat transpacifique est de générer un « accord inscrit dans le *xxi*<sup>e</sup> siècle », et notamment de faciliter le commerce des services dans la région. En réalité, du point de vue des États-Unis, « les innovations en matière de services sont une composante essentielle de la vision que l'administration Obama a du TPP, qu'elle considère comme un « modèle du *xxi*<sup>e</sup> siècle » pour les accords commerciaux. »<sup>17</sup>

Le TPP a notamment pour ambition de rester ouvert aux nouveaux arrivants, une perspective plutôt importante pour la Chine (et donc pour toutes les parties au TPP qui commercent avec la Chine), qui envisage de se joindre aux négociations.

#### **3.1.3.2 Couverture et mécanismes – aperçu**

Parmi les caractéristiques qui prennent forme à mesure que les négociations progressent, il convient plus particulièrement de signaler les suivantes dans le contexte actuel :

- **Services transfrontières : liste négative.** Les services fournis par-delà les frontières relèveront vraisemblablement du principe de la liste négative. Bien que ce principe ne conduise pas nécessairement à des engagements de plus grande envergure que celui de la liste positive, il aidera vraisemblablement les protagonistes du TPP à atteindre le niveau de couverture élevé qu'ils ambitionnent. Il est important de noter qu'il couvrira les nouveaux services.
- **Services financiers : un chapitre à part, une couverture partiellement limitée mais des disciplines de grande envergure.** Les services financiers feront l'objet d'un

---

<sup>16</sup> Voir Draper et al. dans cette collection.

<sup>17</sup> Fergusson et al. (2013), p. 22.

chapitre séparé. Si l'approche adoptée par les États-Unis dans son récent ALE avec la Corée (KORUS) est reproduite, cela pourrait signifier la libéralisation des services du mode 3 sur la base du principe de la liste négative, bien que les engagements en matière de commerce transfrontières puissent être limités à certains sous-secteurs (à l'exclusion, par exemple, des assurances vie et santé). Il est important de mentionner que ce chapitre pourrait traiter de questions annexes essentielles comme la transmissibilité des données.

- **Télécommunications : chapitre à part, disciplines.** Un chapitre séparé sur les télécommunications traitera entre autres des disciplines sur la réglementation pro concurrentielle et l'accès aux réseaux.
- **Chapitres transversaux : investissement, PI, cohérence réglementaire, commerce électronique, etc.** L'aspect du TPP peut-être le plus innovant et le plus intéressant, vu de l'extérieur, est le traitement holistique (et ambitieux) envisagé pour les questions transversales, dont la plupart revêtent une grande importance pour les services en général et le commerce des services en particulier. Parmi celles-ci, on peut citer les disciplines ou les mécanismes portant sur la cohérence réglementaire. Dans les services, peut-être plus que dans n'importe quel autre domaine, la qualité, la cohérence et l'harmonisation de la réglementation et de l'administration est sans aucun doute le principal facteur facilitant ou entravant le commerce international. En particulier, des recherches ont identifié l'immense potentiel de la coopération réglementaire.<sup>18</sup>

### 3.1.4 TTIP : la nouvelle référence en matière de services ?

À l'instar des protagonistes du TPP, les parties au TTIP – les États-Unis et l'Union européenne – visent haut en matière de services. Selon les observateurs, le « TTIP pourrait devenir la référence en matière de libéralisation des services ».<sup>19</sup> Les services représentent environ 70 % du PIB de ces deux économies.

#### 3.1.4.1 État des lieux – Tour d'horizon rapide

Les négociations du TTIP ont démarré en juillet 2013, à peine quelques semaines après l'attribution aux parties de leurs mandats respectifs ; deux autres cycles de négociations en novembre et en décembre 2013 ont donné un sérieux coup d'accélérateur aux pourparlers tout en attirant l'attention du public. Les négociateurs affichent leur bonne entente et font part d'une avancée rapide des pourparlers. Les négociations, qui n'ont pas encore abouti, en sont encore au stade des ambitions.

Cependant, le processus même est intéressant. Tout d'abord, la convergence réglementaire étant l'un des principaux objectifs de l'accord, les parties ont tenu à convier, dès le départ,

---

<sup>18</sup> Voir Hoekman et Mattoo (2012).

<sup>19</sup> Patricia Paoletta, ICT in the TTIP – an Opportunity to Enhance Services Trade and Cybersecurity, The European Institute, Editor's Note (2013), disponible à l'adresse <http://www.europeaninstitute.org/EA-May-2013/ict-in-the-ttip-an-opportunity-to-enhance-services-trade-and-cybersecurity.html>.

les instances réglementaires sectorielles à la table des négociations. Ensuite, en partie pour la même raison, le processus est marqué par un engagement proactif des parties prenantes assez inhabituel. Lors de la dernière semaine de négociations, fin décembre 2013, les négociateurs ont rencontré les parties prenantes pour un long échange ouvert de points de vue et d'informations, comme dans le cadre du premier cycle en juillet. La Commission européenne a également convié les parties prenantes à une réunion publique à Bruxelles, le 14 janvier 2014. Ces deux approches pourront être riches d'enseignement lors des futures négociations sur les services qui se dérouleront dans d'autres instances.

### **3.1.4.2 Services concernés par le TTIP**

Comme le TPP, le TTIP allie des ambitions générales de grande envergure en matière d'accès aux marchés et de traitement national, à travers de nombreuses initiatives visant l'élaboration de disciplines sectorielles et transversales adaptées aux échanges et aux investissements du 21<sup>e</sup> siècle.

Il s'agit notamment des disciplines suivantes :

- Disciplines ambitieuses en matière de réglementation des **télécommunications**, qui vont au-delà du document de référence de l'OMC avec des sujets tels que la portabilité du numéro.
- Ensemble de règles transversales dans le domaine du **commerce électronique**, y compris des questions telles que les signatures électroniques, la responsabilité des intermédiaires, les communications non sollicitées, la protection du consommateur et les conditions de restriction de la fourniture électronique de services.
- Cohérence réglementaire et coopération en matière de **services financiers**.

Les négociateurs tiennent cependant à préciser que la question de la **confidentialité des données n'entre pas** dans le cadre du TTIP – répondant à une préoccupation majeure plus particulièrement exprimée par la société civile européenne. La limite finalement tracée entre le projet de libéralisation de la **circulation des données** (en faveur de la fourniture de services dans des domaines tels que les services financiers et l'informatique) et la confidentialité des données retiendra très certainement toute l'attention des parties prenantes et des observateurs, dont des tierces parties telles que les fournisseurs de services des pays ACP entretenant des relations commerciales avec l'UE et/ou les États-Unis.

Cela étant, si les deux parties sont d'accord sur le niveau d'ambition général, il reste encore beaucoup à faire dans un certain nombre de domaines pour mettre en conformité les attentes et les actes, notamment dans le **mode 4**, où les deux parties n'ont pas souhaité se montrer trop novatrices en s'engageant à la fois dans le cadre de l'AGCS et des accords commerciaux régionaux.

Le projet d'inclure le **règlement des différends entre investisseurs et États** au TTIP (ce qui est déjà le cas dans plusieurs traités d'investissement bilatéraux entre des États membres de

l'UE et les États-Unis) devrait intéresser les fournisseurs de services de l'UE et des États-Unis, ce qui inclut la présence commerciale de fournisseurs ACP sur ces deux marchés.

### **3.1.5 APE : la suite**

#### ***3.1.5.1 L'histoire, ou comment les droits de douane monopolisent l'attention***

Il est important de rappeler que, lorsque les ACP et l'UE ont décidé, à Cotonou, de passer d'un régime de traitement préférentiel largement unilatéral à un régime fondé sur des accords de partenariat économique (APE) (à peu près) réciproques, ils pensaient que ces accords ne se limiteraient pas au commerce des biens et pourraient inclure, entre beaucoup d'autres éléments, le commerce des services.

La « Dérogation de Cotonou » accordée par les Membres de l'OMC à Doha, en 2001, fixe la date limite des préférences unilatérales (pour les biens) au 31 décembre 2007. À l'approche de cette date, seuls les pourparlers avec une région, les Caraïbes, ont progressé au point d'envisager l'inclusion des services. Ainsi, l'APE CARIFORUM-UE est le seul APE contenant un chapitre consacré aux services et aux engagements précis des deux parties en matière d'accès aux marchés et de traitement national. Les autres APE « d'étape » ou « intermédiaires », quelque peu isolés, conclus entre un petit nombre de pays ACP et l'UE dans le souci premier de préserver les précieux traitements préférentiels en matière d'accès aux marchés pour les biens, concernent presque exclusivement le commerce des biens ; certains comportent une « clause de rendez-vous » sur les services, d'autres pas. Entre temps, les négociations sur les APE d'étape/intermédiaires en cours comme sur les APE de portée plus générale se sont poursuivies, laissant les services sur la table des négociations, sans pour autant parvenir à un consensus en faveur de leur inclusion à tous les accords issus de ces négociations – une situation floue et variable d'une région à l'autre en termes de contenu et d'importance, de nombreuses négociations traînant en longueur par manque d'une orientation claire.

Comme lors du premier acte achevé en 2008, le processus a de nouveau été menacé par l'existence d'une date limite pour l'accès préférentiel aux marchés de l'UE : en mars 2013, la Commission du commerce international (INTA) du Parlement européen a fixé la fin des négociations à octobre 2014 (malgré une forte pression des pays ACP en faveur de 2016), stipulant que l'octroi provisoire d'un accès préférentiel sur la base d'APE d'étape/intermédiaires signés mais non ratifiés dans le cadre du règlement 1528/2007 de l'UE prendra fin à cette date. La décision de l'UE annonce 18 mois d'activité intense, durant lesquels les gouvernements des pays ACP n'étant pas parvenus au terme de leurs APE d'étape devront soit ratifier leurs APE d'étape, soit conclure la négociation d'APE régionaux de portée plus générale afin de préserver l'accès préférentiel existant pour les biens.

L'une des nombreuses singularités et difficultés du ou des processus APE s'applique toujours : Ce processus est régi et, dans une certaine mesure, dominé par la menace d'une perte des préférences en matière de *biens*, alors qu'il porte, ou pourrait et devrait porter,

sur bien plus. Cela ne signifie pas que les APE doivent obligatoirement inclure la libéralisation des services, mais plutôt que les échanges et les négociations sont dominés de manière sélective, voire artificielle, par une question précise au détriment des autres.<sup>20</sup> Parmi les sujets mis à l'écart, le commerce des services est de toute évidence primordial pour les pays ACP. Reste à savoir comment traiter la question dans le cadre de la relation avec l'UE.<sup>21</sup> Le fait de ne pas prévoir de temps, de ressources et de capital politique pour l'examen, la discussion et le traitement adéquat de cette question est ou serait une erreur : comme le montre un tour d'horizon rapide des processus APE, les services semblent dernièrement occuper une place plus importante qu'auparavant, plus que celle envisagée dans le débat public.

### **3.1.5.2 Tour d'horizon : APE et services – état des lieux**

#### **3.1.5.2.1 APE CARIFORUM-EU**

Comme indiqué précédemment, le CARIFORUM a consacré tout un accord aux services dans son APE. L'intégration régionale en matière de services est encore en cours, ce qui n'a pas empêché de parvenir à un accord avec l'UE. La majorité des pays des Caraïbes ont vu dans le commerce des services avec l'UE un fort potentiel de revenus. L'accent a été mis, dans une large mesure, mais pas exclusivement, sur le « mode 4 », à l'origine d'un certain nombre de réalisations majeures, notamment la « conception créative », grâce à laquelle l'APE CARIFORUM a suscité un vif intérêt parmi les politiques et universitaires, au-delà du cadre de l'APE/ACP. Il fallait cependant se plier à certaines contraintes, telles que l'examen des besoins économiques et les qualifications universitaires.

Fait intéressant, comme expliqué ci-dessous, la clause NPF en matière de services (bien que non applicable dans le cadre du mode 4) pourrait s'avérer très avantageuse pour les États du CARIFORUM et leurs fournisseurs de services. Contrairement au commerce des biens, où l'engagement (quasi) total de l'UE rend la future libéralisation vis-à-vis des tiers très peu pertinente, dans le contexte des services, il est fort probable que l'UE passe des accords avec des tiers – y compris dans le cadre du TTIP et du TISA – ce qui, avec la clause NPF, se révélera avantageux pour les fournisseurs du CARIFORUM. Autre aspect intéressant : en matière de services, la clause générale d'intégration régionale (Article 235) favorise largement l'ouverture des marchés régionaux des États du CARIFORUM – du moins en théorie, la mise en œuvre étant pour le moment apparemment limitée.

---

<sup>20</sup> Cette situation s'explique aussi bien par l'histoire du commerce entre l'UE et la région ACP, dominée par les marchandises, que, hélas, par la prédominance fortuite et peut-être malencontreuse de l'article XXIV de l'AGCS (« l'essentiel des échanges commerciaux ») dans la perspective de l'OMC. Dans Bartels et al (2013), les auteurs de l'article expliquent que cette domination de l'article XXIV de l'AGCS a des conséquences paradoxales, est fautive, ne correspond pas à la logique du système de l'OMC et devrait/pourrait être évitée par un leadership politique et une interprétation juridique des règles de l'OMC en vigueur.

<sup>21</sup> Voir Brenton et al. (2010), qui préconise la prudence.



### 3.1.5.2.2 Afrique de l'Ouest<sup>22</sup>

Si, selon les dernières indications,<sup>23</sup> la version définitive de l'APE entre la région et l'UE<sup>24</sup> inclurait (uniquement) une clause de rendez-vous pour les services, un message fort et plutôt contradictoire a été émis récemment dans le communiqué final de la session extraordinaire de l'autorité des chefs d'État et de gouvernement de la CEDEAO, qui s'est tenue à Dakar (Sénégal), le 25 octobre 2013. Ayant dans l'ensemble réaffirmé son engagement durable en faveur de « la conclusion d'un APE régional, équitable et axé sur le développement » le plus rapidement possible, le Sommet (c'est-à-dire les chefs d'État et de gouvernement) a demandé explicitement aux négociateurs ouest-africains de « mettre au rang des priorités dans le cadre des négociations les services et la libre circulation des personnes ».

La reprise des négociations début 2014 doit permettre de déterminer si et comment cet élan sera concrétisé par les négociateurs de l'UE et de la CEDEAO.

### 3.1.5.2.3 Afrique centrale<sup>25</sup>

Le Cameroun est le seul pays de la région centrafricaine à avoir signé un APE d'étape (« cadre ») (le 15 janvier 2009). L'accord n'a pas encore été ratifié. À noter toutefois que l'accord inclut un engagement assez explicite en faveur de la négociation des « dispositions nécessaires pour la libéralisation progressive, asymétrique et réciproque de l'établissement et du commerce des services ».<sup>26</sup>

Lors des négociations d'un APE régional final, les pays centrafricains se sont écartés de cet engagement initial en intégrant les services uniquement sous la forme d'une clause de rendez-vous, et sont désormais engagés de manière proactive dans des négociations pour le plein accès aux marchés. Ils ont même déposé une requête incluant plusieurs revendications importantes, parmi lesquelles :

- La création d'une nouvelle catégorie pour le mode 4 dans le cadre de l'établissement et du commerce des services afin de permettre aux travailleurs semi-qualifiés en début de carrière d'accéder au travail intérimaire en Europe, dans le but d'acquérir les compétences, les connaissances et l'expérience qui leur permettront, à leur retour, de renforcer le secteur des services centrafricain ;
- La modification de la définition des salariés transférés au sein d'une même société ;

---

<sup>22</sup> Bénin, Burkina Faso, Cap-Vert, Côte d'Ivoire, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Libéria, Mali, Niger, Nigéria, Sénégal, Sierra Leone, Togo et Mauritanie.

<sup>23</sup> Commission européenne, Overview of EPA Negotiations, données mises à jour le 10 novembre 2013.

<sup>24</sup> À l'heure actuelle, deux pays ouest-africains, la Côte d'Ivoire et le Ghana, ont paraphé des « APE intermédiaires (ou d'étape) » avec l'UE fin 2007. L'APE d'étape avec la Côte d'Ivoire a été signé le 26 novembre 2008. L'APE d'étape avec le Ghana n'a pas été signé. Aucun de ces accords n'a été ratifié.

<sup>25</sup> Cameroun, République centrafricaine, Tchad, Congo, République démocratique du Congo, Guinée équatoriale, Gabon, Sao Tomé-et-Principe.

<sup>26</sup> Article 54 de l'APE « cadre ».

- L'assouplissement des critères applicables à certaines sous-catégories (ex. « stagiaires diplômés ») afin de tenir compte des réalités des fournisseurs centrafricains et de l'offre limitée du système éducatif de la région ; et
- L'obligation, pour l'UE, d'appliquer des « mesures correctives » à son régime de subvention interne afin de prévenir l'annulation des avantages dont bénéficient les fournisseurs de services centrafricains dans le cadre de l'APE – qui constitue la base même d'une discipline en matière de subventions dans le domaine des services.

Les pays centrafricains ont également exigé un certain nombre d'engagements précis en matière d'accès aux marchés, notamment pour les services aux entreprises, la construction, l'ingénierie, l'éducation, les finances, le tourisme/les voyages et la santé. Ils ont eux-mêmes fait en sorte que toutes les disciplines en matière de réglementation des services reposent sur des audits réglementaires avant tout engagement avec l'UE.

Cependant, les négociations de l'APE n'ont pas progressé pendant quelque temps. La dernière rencontre des négociateurs européens et centrafricains a eu lieu à Bangui (République centrafricaine), en septembre 2011. Les groupes de négociation y ont, entre autres sujets, abordé la question des services.

#### **3.1.5.2.4 Pacifique<sup>27</sup>**

Un accord d'étape a été signé par l'UE, la Papouasie-Nouvelle-Guinée (PNG) et les Fidji en 2009. L'UE et la PNG ont ratifié cet accord, qui n'est toujours pas appliqué par les Fidji. Cet accord d'étape n'inclut aucune discipline en matière de services, mais les parties y « réaffirment » leur engagement en faveur d'un APE global.

Cependant, ces négociations, qui s'étaient récemment intensifiées, se sont heurtées à un obstacle lorsque, en juillet 2013, les efforts visant à conclure un accord entre l'UE et le groupe des 14 pays ACP du Pacifique (PACP) ont été interrompus. Le groupe Pacifique avait prévu de conclure les négociations avant la fin 2013, mais le ministre du Commerce vanuatuan a confirmé que les différentes parties n'étaient pas parvenues à mettre fin à de « sérieuses divergences » lors du dernier cycle de négociations en juillet 2013. D'après une autre source européenne, l'UE est prête à explorer une nouvelle voie en ouvrant la porte à de nouveaux adhérents et en approfondissant le contenu de l'APE d'étape existant (avec des conséquences méconnues sur les services).

En matière de services, le groupe PACP avait souhaité une approche différente de celle retenue pour l'AGCS et les autres accords relatifs au commerce des services, qui établit généralement une distinction entre la fourniture de services relevant du « mode 4 » (mouvement temporaire de personnes physiques en tant que ou pour le compte de fournisseurs de services étrangers basés dans un autre pays) et la mobilité de la main-d'œuvre (mouvement de main d'œuvre en vue de rejoindre le marché du travail local). Le

---

<sup>27</sup>Îles Cook, Timor oriental, Fiji, Kiribati, Îles Marshall, Micronésie, Nauru, Nioué, Palau, Palaos, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Samoa, Îles Salomon, Tonga, Tuvalu et Vanuatu

groupe PACP avait prôné un traitement simultané et global des deux. Dès juin 2013, l'UE s'est montrée peu disposée à s'engager franchement sur la mobilité de la main-d'œuvre. Ces réserves, quoique pas totalement surprenantes, révèlent toute la difficulté de servir des ambitions contradictoires : tandis que l'UE suit un ordre du jour classique axé sur les modes 3, 1 et 2, avec une flexibilité limitée pour le mode 4, la pression du groupe PACP visant à associer encore plus largement le mode 4 et la mobilité de la main-d'œuvre reflète une réalité économique importante de nombreux pays en développement (et d'autres régions ACP), à savoir que leur avantage comparatif dépend en grande partie de la circulation des personnes.

Fait important, et de nouveau révélateur, la corrélation politique entre les services et la mobilité de la main-d'œuvre revêt ici une dimension régionale supplémentaire, au-delà de l'APE, avec l'accord planifié entre l'Australie, la Nouvelle-Zélande et les îles du Pacifique PACER-Plus. En raison de l'importance de la mobilité de la main-d'œuvre dans ce contexte, les pays PACP sont peu enclins à créer un précédent en concluant un accord sur le commerce des services dans le cadre de l'APE sans en même temps apporter de réponse satisfaisante à la question de la mobilité de la main-d'œuvre. Même si les offres de services des pays PACP pour l'APE avaient déjà été élaborées en 2006/07, cette importance du lien avec la mobilité de la main-d'œuvre a conduit à la situation actuelle, où seule une clause de rendez-vous est envisagée pour les services – mais une clause qui, si le groupe PACP obtient satisfaction, insisterait sur le lien avec la mobilité de la main-d'œuvre.

#### 3.1.5.2.5 SADC<sup>28</sup>

Un APE d'étape a été signé par l'UE et le Lesotho, le Mozambique et le Swaziland en 2009. La Namibie, qui a paraphé l'accord, ne semble pas prête à signer. L'accord n'a pas été ratifié. Dans une disposition quelque peu novatrice<sup>29</sup>, les parties ont accepté de négocier la libéralisation des services (ainsi qu'un chapitre relatif aux investissements, entre autres dispositions), en commençant (pour les quatre parties SADC) par un secteur, puis en étendant la couverture sectorielle ; les parties ont également négocié une clause de *statu quo* et un engagement de l'UE en faveur d'un renforcement des capacités visant à consolider le cadre réglementaire dans le domaine des services – reconnaissant ainsi implicitement le lien entre les engagements en matière de services et la capacité à régler efficacement.

Les négociations s'orientent à présent vers un accord global avec tous les membres de l'APE SADC, y compris l'Afrique du Sud. L'APE global inclura une clause de rendez-vous en matière de services. Dès juin 2013, l'objectif était que les parties s'engagent dans cette clause de rendez-vous à échanger les demandes et les offres avant décembre 2013 et que les négociations aboutissent avant décembre 2015. Certains pays SADC ayant depuis indiqué

---

<sup>28</sup> Angola, Botswana, Lesotho, Mozambique, Namibie, Swaziland et Afrique du Sud.

<sup>29</sup> Article 67 (« Deuxième phase des négociations »).

clairement qu'ils n'avaient pas l'intention de négocier la libéralisation des services, les négociations se poursuivent entre l'UE et un sous-groupe de pays intéressés.

#### **3.1.5.2.6 AfOA<sup>30</sup>**

En 2009, la République de Maurice, les Seychelles, le Zimbabwe et Madagascar ont signé un APE d'étape, appliqué depuis le 14 mai 2012. L'accord d'étape n'inclut aucune discipline en matière de commerce des services, mais intègre une clause de rendez-vous. Si les négociations semblent traîner en longueur (la dernière rencontre a eu lieu en 2011), elles devraient déboucher sur un APE global, qui consacrera un chapitre entier au commerce des services.

Les parties semblent avoir obtenu l'intégration d'un certain nombre de principes clés, notamment l'importance de la notion de « géométrie variable » afin de garantir la cohérence entre les engagements du COMESA au niveau régional et l'accès aux marchés accordé à l'UE. L'AfOA et l'UE ont également réduit les différences sur les parties consacrées au tourisme et aux voyages, aux services postaux, aux transports maritimes et à l'informatique, et ont consacré un chapitre entier au mouvement des capitaux.

Une fois de plus, la mobilité de la main-d'œuvre et le mode 4 ont occupé une place centrale. Les parties de l'AfOA souhaitent que l'UE s'engage fermement à reconnaître les qualifications professionnelles sur la base d'un ensemble de critères objectifs ; elle doit également garantir que les mesures relatives aux critères et procédures de qualification ne soient pas une manière déguisée de limiter les échanges. L'AfOA a choisi le terme de « mode 4 amélioré » afin d'englober les différentes catégories d'accès au marché du travail – travailleurs qualifiés, semi-qualifiés et non-qualifiés – pour la région. L'UE tient néanmoins à éviter la création de nouvelles catégories de fourniture et conseille plutôt à l'AfOA de modifier les engagements dans le cadre de nouvelles catégories.

#### **3.1.5.2.7 CAE<sup>31</sup>**

Le Burundi, le Rwanda, la Tanzanie, le Kenya et l'Ouganda ont paraphé un APE cadre le 28 novembre 2007<sup>32</sup> et négocient actuellement un APE régional global. L'accord-cadre inclut, à l'Article 37, une clause de rendez-vous dans laquelle les parties d'engagent à poursuivre les négociations, notamment sur le commerce des services. Il semble cependant que cela puisse être le cas pour l'APE global. Les négociations attendent donc les recommandations ministérielles qui seront émises lors d'une réunion ministérielle organisée fin janvier 2014.

---

<sup>30</sup> Djibouti, Érythrée, Éthiopie, Somalie et Soudan, Malawi, Zambie et Zimbabwe, Comores, Maurice, Madagascar et les Seychelles.

<sup>31</sup> Kenya, Ouganda, Tanzanie, Burundi et Rwanda.

<sup>32</sup> L'accord-cadre n'a pas été signé ni ratifié.

### **3.1.5.3 APE et services : présentation du « mode 4 », précédents et solutions novatrices**

L'un des principaux enjeux des négociations de l'APE menées actuellement sur les services reste le commerce des services relevant du mode 4 et la question de la mobilité de la main-d'œuvre qui en découle. L'AGCS et les autres accords relatifs au commerce des services établissent généralement une distinction entre la fourniture de services relevant du « mode 4 » (mouvement temporaire de personnes physiques en tant que ou pour le compte de fournisseurs de services étrangers basées dans un autre pays) et la mobilité de la main-d'œuvre (mouvement de main-d'œuvre en vue de rejoindre le marché du travail local). Cependant, si cette distinction peut paraître logique pour la réglementation des échanges et les échanges traditionnels, elle est discutable sur le plan économique et ne reflète en aucun cas les besoins de nombreux pays en développement, y compris des pays ACP. Plusieurs groupements APE ACP, parmi lesquels le PACP est peut-être le plus actif, ont donc milité pour un traitement global et simultané des deux questions.

L'UE a beaucoup hésité à s'engager, redoutant non seulement d'être confrontée à de graves problèmes d'immigration, mais aussi de créer un précédent. Curieusement, il en va de même dans l'autre sens, le PACP ne souhaitant pas créer de précédent dans le cadre de ses négociations du PACER Plus avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Ces craintes illustrent un aspect important des accords de libre-échange : bien que ces accords soient bilatéraux et de portée régionale, ils n'en demeurent pas moins importants pour les parties externes.

Pour le mode 4, les choix de conception intelligents effectués dans le cadre de l'APE CARIFORUM offrent une perspective d'évolution. Les efforts déployés en matière de conception créative – de la définition des services (ex. suppression des critères de qualification officiels pour certains groupes) à la conception d'accords latéraux hybrides spécifiques (comme dans le cas du « protocole culturel » dans le cadre de l'APE CARIFORUM) et aux mécanismes de procédure conçus pour garantir un accès efficace aux fournisseurs des pays ACP (comme dans la clause de reconnaissance mutuelle de l'Article 85 de l'APE CARIFORUM) – peuvent s'avérer réellement avantageux. D'autres régions ACP ont pris exemple, et ont tout intérêt à suivre un ordre du jour novateur et créatif en la matière.

C'est également vrai pour les contingents en matière d'accès et autres problèmes classiques associés à la mobilité de la main-d'œuvre. La conception créative peut et mérite d'être appliquée dans le contexte des négociations sur les services relevant du mode 4. Même quand la pleine mobilité de la main-d'œuvre est impossible, le recours aux contingents et autres mécanismes peut tout à fait permettre de mieux définir les engagements, et d'offrir ainsi la possibilité de les élargir (par exemple en incluant de nouvelles sous-catégories de fournisseurs soumis aux contingents et/ou en allongeant les durées de séjour).

### **3.1.6 CER de l'ACP : l'intégration tous azimuts**

L'examen détaillé de la situation des communautés économiques régionales au sein des États ACP serait ici hors sujet. Il est cependant important de souligner que toutes sont engagées dans des processus d'intégration progressive incluant, parfois dans une large mesure, la libéralisation du commerce des services.

Les instruments utilisés varient selon les communautés. Certaines, comme l'UEMOA, la CEDEAO, la CEEAC ou la CARICOM, se sont embarquées dans des processus d'intégration à l'euro-péenne – au moins sur la forme – avec des mécanismes tels que les « libertés » (de mouvement des personnes, d'établissement, de mouvement des capitaux). D'autres, tels que la CAE, la SADC et le COMESA (et leur projet d'accord tripartite) ont recours à des négociations et des accords de type AGCS pour parvenir à des ouvertures sectorielles progressives en matière de commerce des services.

Si, en pratique, beaucoup se sont montrés favorables aux « libertés », les engagements en matière d'accès aux marchés et les promesses de non-discrimination n'ont toujours pas été mises de manière fiable et cohérente ; de même, si la libéralisation prévue ou espérée doit encore être, en grande partie, négociée, pensée, légiférée ou réglementée, force est quand même de constater qu'une tendance se dessine nettement au sein des CER d'ACP : l'intégration des services au niveau régional est un objectif reconnu et largement admis. Dans certaines régions, telles que la CAE, elle a déjà créé une forte dynamique, qui a profité aux économies locales et devrait engendrer encore bien d'autres avantages.

### **3.1.7 Dérogation pour les PMA en matière de services : le champion méconnu de la libéralisation des services**

L'évolution récente peut-être la plus remarquable pour le commerce des services en général et les membres ACP en particulier a jusque là beaucoup moins retenu l'attention que le TISA, les accords mégarégionaux et les autres accords : la dérogation pour les PMA en matière de services dans le cadre de l'OMC. Cette avancée est remarquable, car elle pourrait bien faire ce que les accords sur le commerce des services font rarement : apporter des changements effectifs et favorables à la libéralisation aux régimes de services appliqués par différents Membres de l'OMC et susciter au passage une profonde réflexion sur les obstacles au commerce des services, notamment pour les petits fournisseurs et les fournisseurs de taille moyenne, et sur ce qui pourrait être mis en œuvre pour les éliminer.

Le processus en cours pour la « mise en œuvre effective » de la dérogation, qui a inspiré et est à son tour confortée et encouragée par la décision ministérielle prise récemment à Bali sur le sujet, présente un intérêt particulier pour les pays de l'ACP – non seulement pour les PMA qui en font partie, mais également pour les autres pays ACP qui pourront largement s'en inspirer lorsqu'ils devront obtenir des engagements sérieux en matière de services de la part de leurs partenaires commerciaux, y compris les pays développés, en développement et les moins développés. En effet, alors que les accords commerciaux conduisent généralement à des engagements qui s'imposent à presque tous les niveaux d'ouverture

existants, chaque « mise en œuvre effective » de dérogation accordée à un PMA suppose, par définition, la création d'un traitement préférentiel au détriment des pratiques NPF en vigueur. En d'autres termes, les Membres de l'OMC devront faire beaucoup plus attention à ce qu'ils font et prévoir des améliorations précises afin d'aider les fournisseurs de services des PMA à exporter sur leurs marchés – un exercice d'« introspection » qui pourrait s'avérer très instructif.

### **3.1.7.1 Dérogation : rappel des circonstances et des rouages<sup>33</sup>**

La dérogation concernant les services pour les PMA était l'une des seules réalisations concrètes de la 8<sup>e</sup> Conférence ministérielle de l'OMC en décembre 2011. Les membres peuvent à présent octroyer un traitement préférentiel aux services et aux fournisseurs de services originaires de tous les PMA, et pas seulement des Membres de l'OMC.

La dérogation constitue en réalité une nouvelle « clause d'habilitation » pour le commerce des services, dont les avantages sont réservés aux PMA. Jusqu'ici, et en parfaite opposition avec la situation des biens, aucun traitement préférentiel (unilatéral) n'était possible au niveau des services, à part quelques rares exceptions au principe général de la NPF dans l'article II de l'AGCS. Fait important, la dérogation permet non seulement un traitement préférentiel classique au niveau de l'accès aux marchés, mais pourrait également en permettre d'autres, notamment sur le plan réglementaire, sous réserve de la procédure de demande et d'approbation du Conseil du commerce des services (CCS) de l'OMC. Si cette solution à deux niveaux n'a pas répondu entièrement à la demande des PMA (ils avaient – à juste titre – demandé l'inclusion automatique de toutes les mesures préférentielles), au final, tous les traitements préférentiels sont, en principe, inclus dans la dérogation et peuvent/doivent de ce fait être explorés sans aucune distinction.

#### **Traitements préférentiels au niveau de l'accès aux marchés**

À présent, les membres peuvent directement accorder l'accès exclusif aux marchés aux services/fournisseurs de services originaires des PMA pour des secteurs et des modes de fourniture auxquels ils ne pourraient pas accéder autrement, ou leur fournir un accès aux marchés beaucoup plus souple que pour les autres membres. Ils peuvent, par exemple

- permettre aux sages-femmes des PMA de fournir des services (mode 4) dans le cadre d'un contingent réservé aux PMA, sans laisser entrer les sages-femmes d'autres pays ;
- renoncer à faire passer aux PMA l'EBE obligatoire pour les permis de restauration et d'hôtellerie ;
- permettre aux entrepreneurs des PMA de recourir à un plus grand nombre de professionnels du bâtiment étrangers que les entrepreneurs d'autres pays (mode 4 – CSS) ;

---

<sup>33</sup> Cette partie s'inspire très largement – presque mot pour mot – de Schloemann (2012).

- permettre aux voyageurs des PMA, de conserver une présence locale (mode 3) sous forme de bureaux de représentation, alors que les fournisseurs de services provenant d'autres pays doivent établir des succursales ou des filiales ;
- créer un contingent spécial pour l'octroi de visas aux professionnels de l'informatique des PMA en plus des contingents d'accès existant pour les professionnels étrangers (mode 4).

### **Préférences réglementaires et autres traitements de préférence**

D'autres mesures accordant un traitement favorable aux services/fournisseurs de services originaires des PMA peuvent être approuvées par le CCS. Cela comprend les traitements préférentiels accordés sous forme de traitement national sélectif (réservé aux PMA), de traitement préférentiel concernant le niveau de réglementation intérieure, ou même de subventions, comme par exemple :

- la reconnaissance de qualifications fondées sur l'expérience pratique pour les professionnels des PMA (au lieu de demander des qualifications officielles) ;
- des procédures d'octroi de licences simplifiées pour les fournisseurs de services originaires des PMA (ex. pouvoir soumettre les documents dans leur langue maternelle avec un résumé dans la langue du pays au lieu de devoir tout traduire) ;
- des frais d'ouverture de dossier réduits pour les permis de camionnage des candidats des PMA ;
- un « Centre d'assistance pour PMA » pour expliquer comment répondre aux exigences de qualification et aux normes techniques, ou comment gérer les procédures d'octroi de licences ;
- une procédure d'immatriculation de véhicules simplifiée pour les fournisseurs de services de transport routier transfrontaliers provenant des PMA ;
- des facilités/délais de paiement des charges fiscales pour les fournisseurs les plus performants et les professionnels de l'informatique des PMA (mode 4) ;
- la prise en charge automatique par le système public d'assurance maladie du pays développé concerné de ses touristes séjournant dans un PMA (mode 2) ;
- des bourses pour les études suivies dans les universités des PMA (mode 2).

Même si la liste ci-dessus n'est qu'indicative, elle montre bien que de tels traitements préférentiels pourraient faire toute la différence pour les fournisseurs de services originaires des PMA. Comme pour les biens, où les mesures SPS et OTC règnent en maître, ce sont souvent ces questions réglementaires qui représentent l'obstacle principal à l'exportation des services des PMA.

### **Règles d'origine**

Pour éviter les bénéficiaire sans contrepartie, comme par exemple les fournisseurs qui ne sont pas originaires des PMA mais qui y créent des sociétés écrans pour profiter des dérogations, les Membres de l'OMC ont dû convenir de certaines règles d'origine. La



formule choisie est un compromis raisonnable entre le besoin d'éviter les restrictions : lorsque des investisseurs provenant des PMA agissent par le biais d'une entreprise constituée en société commerciale dans un des PMA, ils n'ont rien d'autre à faire. Cependant, lorsque des investisseurs ne provenant pas des PMA agissent par le biais d'une entreprise constituée en société commerciale dans un des PMA, ils doivent pouvoir prouver que leur société n'est pas qu'une société écran en montrant qu'ils effectuent « des opérations commerciales substantielles ». Cependant, il est important de préciser que ces opérations ne doivent pas forcément avoir lieu dans le PMA où la société a été constituée. Il leur suffit d'avoir de telles opérations dans n'importe quel PMA, une solution qui répond aux demandes des PMA.

Ces règles doivent être suffisamment flexibles pour permettre aux fournisseurs de services des pays APC, originaires ou non des PMA, d'instaurer une présence commerciale dans les PMA tout en bénéficiant des traitements préférentiels accordés pour les PMA. La dérogation pourrait ainsi permettre, entre autres finalités, de favoriser l'intégration des services au niveau régional.

### ***3.1.7.2 État des lieux : Vers une mise en œuvre effective***

Depuis son adoption, la dérogation a beaucoup été discutée, mais guère appliquée. À ce jour, aucun Membre de l'OMC n'a accordé de traitement préférentiel aux services et aux fournisseurs de services des PMA. Ceci résulte d'un manque d'initiative, de volonté et de pression politique, mais également d'un manque de clarté et de compréhension quant aux besoins des PMA et aux mesures adaptées.

Cependant, le groupe des PMA s'est d'ores et déjà lancé dans un processus de grande ampleur visant à déclencher la mise en œuvre effective de la dérogation. Le premier effet concret a été la récente décision ministérielle de mise en œuvre prise à Bali<sup>34</sup>, qui stipule que « le Conseil pour le commerce des services convoquera une réunion de haut niveau<sup>35</sup> six mois après la présentation d'une demande collective des PMA identifiant les secteurs et modes de fourniture qui les intéressent particulièrement du point de vue des exportations. À cette réunion, les Membres développés et en développement en mesure de le faire indiqueront les secteurs et modes de fourniture pour lesquels ils comptent accorder un traitement préférentiel aux services et fournisseurs de services des PMA ». En outre, la décision place solidement la mise en œuvre effective de la dérogation sur la liste des priorités du Conseil, qui a la charge d'évaluer périodiquement les progrès effectués.

---

<sup>34</sup>Mise en œuvre effective de la dérogation concernant le traitement préférentiel pour les services et fournisseurs de services des pays les moins avancés— Décision ministérielle, Document OMC WT/MIN(13)/43 (11 décembre 2013).

<sup>35</sup>Le terme « conférence d'annonce d'intention », initialement avancé par le groupe des PMA, a été abandonné, sans perte de sens.

Il incombe donc maintenant prioritairement aux PMA d'identifier leurs besoins. À cet effet, des travaux d'analyse de grande ampleur<sup>36</sup> sont en cours. Ils comprennent, entre autres, une série de 16 études nationales dans les PMA, visant à identifier 1) les exportations actuelles et potentielles de services, 2) les difficultés administratives, réglementaires et législatives que ces pays rencontrent sur les marchés d'exportation et 3) les éventuels traitements préférentiels qui pourraient résoudre ces difficultés en éliminant ou, le plus souvent, en réduisant les entraves. La question de la faisabilité technique et politique étant de toute évidence primordiale, des études sont également menées dans cinq pays qui constituent des marchés cibles pour les exportations des PMA. Ces travaux constitueront, avec d'autres, les bases de la demande collective précitée et guideront les PMA et les éventuels pays donneurs de préférences dans la conception et la mise en place de traitements préférentiels adéquats.

### ***3.1.7.3 Affaire à suivre – Pourquoi et comment la dérogation est probablement le cheval sur lequel parier (et pas seulement pour les PMA)***

- **Contre le sur-place, libéraliser vraiment :** Comme évoqué précédemment, la démarche de dérogation est très différente de la négociation commerciale, du fait que sa mise en œuvre effective entraîne automatiquement l'ouverture d'un marché concret (cette seule raison devrait suffire à la faire apprécier de ceux qui promeuvent réellement les services !).
- **Le point sur les barrières réglementaires :** Le processus de mise en œuvre effective révèle l'évidence : la plupart des difficultés rencontrées par les exportateurs de services des PMA (et, de même, par la plupart des autres PME exportatrices de services) sur leurs marchés d'exportation sont de nature réglementaire plutôt que liées à l'accès au marché. Explorer les différents moyens de réduire de ces difficultés, secteur par secteur, mode par mode, sera profitable non seulement aux PMA, mais également aux autres pays.
- **Une problématique dépassant l'axe Nord-Sud :** Il est important de signaler que la dérogation pour les PMA ne s'inscrit pas dans une problématique Nord-Sud. Si les pays développés peuvent et doivent chercher des moyens raisonnables de faciliter les importations de services depuis les PMA, la plupart des exportations de services des PMA sont destinées à des pays voisins, qui appartiennent généralement aux pays en développement ou, eux aussi, aux pays les moins développés.
- **L'intégration régionale :** La dérogation ouvre ainsi des opportunités considérables, notamment des opportunités d'ouvertures pertinentes *ad hoc* à l'échelle locale, qui pourraient venir s'adosser à l'intégration régionale et/ou s'appliquer à des groupes régionaux, tout particulièrement en Afrique.
- **Les exportations de services des PMA :** Un effet notable de cette démarche sera de sensibiliser les PMA et leurs partenaires commerciaux (encore une fois, riches comme pauvres) aux services que les PMA peuvent exporter ou exportent et selon

---

<sup>36</sup>Cette initiative est financée par le Trade Advocacy Fund, à travers les travaux de l'ICTSD, de JEICP et de WTI Advisors.

quels modes de fourniture. Les premiers résultats du processus d'étude en cours montrent que les PMA exportent des services dans pratiquement tous les secteurs et tous les modes de fourniture (notamment, fait important, le mode 3). Ceci pourrait encourager les pays en développement ne faisant pas partie des PMA, dont nombre de gouvernements et même d'entreprises ont à peine conscience des exportations de services existantes, et *a fortiori* du potentiel de ce marché.

### *Avancées notables chez les principaux Membres de l'OMC :deux aperçus choisis arbitrairement*

Ce serait outrepasser la portée du présent document que de vouloir dresser un portrait fidèle des avancées en matière de commerce des services dans tous les principaux Membres de l'OMC. Toutefois, un bref examen de deux exemples met en lumière une tendance importante :les services sont devenus une préoccupation et un axe politique de premier plan pour les principaux pays, développés ou en développement.

#### **3.1.8 UE : la directive « services » de 2006**

La directive européenne « services » de 2006<sup>37</sup> a été adoptée presque 50 ans après que le Traité de Rome ait codifié la libre circulation des personnes, des services et des capitaux. Depuis lors, les entreprises et les citoyens de l'UE ont le droit d'établir leur siège dans d'autres États membres (liberté d'établissement) et de fournir des services depuis leur État membre d'origine à des consommateurs situés dans d'autres États membres (libre fourniture des services). Par conséquent, le droit de l'UE interdit aux autorités nationales de mettre en place des entraves qui pourraient empêcher :a) des entreprises de l'UE de s'établir sur leur territoire ou b) des citoyens/entreprises de l'UE de fournir des services transfrontières à des personnes situées sur le territoire d'un autre État membre de l'UE.

L'idée qui sous-tendait l'octroi de tels droits était que la liberté d'établissement et de fourniture de services était constitutive d'un marché commun intégré à l'échelle de l'UE (au sein duquel la nationalité des entreprises ou des fournisseurs de services ne devrait pas avoir d'effet et où chacun tire profit de la libre circulation des services).

Cependant, au-delà des entraves maintenues par certains États membres dans certains secteurs, qui sont autant d'atteintes évidentes au droit de l'UE (notamment les interdictions d'établissement d'entreprises à participation majoritairement étrangère ou de fourniture de certains services sur leur territoire), les paramètres juridiques de ces droits (d'établissement/de fourniture de services) n'ont pas toujours été explicites. Il n'était pas toujours aisé d'établir ce qui constituait une entrave illégale (interdite en vertu du droit de l'UE), ce qui créait une incertitude permettant à une multitude de mesures problématiques

---

<sup>37</sup>Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur (directive « services ») [Journal officiel L 376 du 27 décembre 2006].

de persister tant qu'elles n'étaient pas attaquées. Il en résultait des effets préjudiciables évidents (entravant dans de nombreux cas la libre circulation des services), dont un manque de clarté et, partant, de prévisibilité pour de nombreux fournisseurs de services et entreprises qui auraient pu souhaiter se développer ou s'installer dans d'autres États membres.

La directive européenne « services » de 2006 s'emploie à éliminer ces entraves et clarifie les paramètres du droit des personnes/entreprises de l'UE à s'établir et à fournir des services dans et vers d'autres États membres. Toutefois, la directive ne s'applique pas à tous les secteurs. Il s'agit à certain égard d'un compromis, mais également d'une reconnaissance de l'existence, dans certains secteurs, d'autres entraves (injustifiables) nécessitant une approche plus spécifique. La directive est toutefois riche de réalisations, qui capturent ensemble la difficulté de libéraliser le commerce des services, même dans un espace économique fortement intégré comme l'UE. Par exemple, la directive réduit, d'une façon générale, les pouvoirs dont disposent les autorités nationales pour refuser l'installation d'entreprises de l'UE sur leur territoire et stipule clairement que les conditions de nationalité relatives à l'établissement de sociétés constituent des entraves illégales, contraires au droit de l'UE. Elle garantit également les conditions d'une liberté de circulation des services accrue en rendant explicitement illégal d'ordonner la production de documents certifiés/originaux. La directive innove également en exigeant de chaque État membre de l'UE qu'il prenne des mesures afin de soutenir de façon positive les sociétés/personnes originaires d'autres États membres souhaitant établir une société sur son territoire ou fournir des services à ses ressortissants : elle contraint les autorités à créer des portails électroniques (guichet unique) permettant aux entreprises/personnes d'accomplir les formalités nécessaires en ligne et d'obtenir les informations utiles sur les conditions du marché dans l'État membre concerné.

La directive européenne « services » a été acclamée comme une avancée décisive. Elle a clairement précisé quelles entraves pouvaient être tolérées et a interdit certaines lois/conditions considérées comme des entraves illégales à la libre circulation des services. Toutefois, insistons encore sur le fait que la nécessité même d'une directive, après 50 ans d'intégration européenne, témoigne également de la difficulté des défis à relever.

### **3.1.9 La Chine : des services, des services et encore des services (et la zone franche de Shanghai)**

Un certain nombre d'évolutions récentes ont été interprétées comme des signes de libéralisation de la politique commerciale chinoise en matière de services. Ces changements incluent l'intérêt de la Chine pour l'ACS ainsi que la libéralisation des mouvements de capitaux et l'ouverture des marchés financiers dans la nouvelle zone franche de Shanghai.

Toutefois, cette récente priorité donnée aux services n'est que la concrétisation de déclarations des hautes instances politiques de ces dernières années. Hu Jintao<sup>38</sup> a, par exemple, appelé, dans son rapport au 17<sup>e</sup> Congrès du Parti (2007), à « développer vigoureusement le commerce des services » ; et le développement du commerce des services est aujourd'hui officiellement considéré comme un pilier de la croissance de l'économie chinoise<sup>39</sup>.

Le développement du secteur des services est un élément important du 12<sup>e</sup> plan quinquennal chinois (2011-2015), dans le cadre de la volonté chinoise d'abandonner l'industrie manufacturière de produits bas de gamme. Le plan quinquennal actuel fixe l'objectif d'augmenter la part du PIB provenant du secteur des services d'au moins quatre points de pourcentage (pour un total de 47 % du PIB). Au cours du précédent plan quinquennal, les recettes de ce secteur ont dépassé les objectifs (en atteignant 43,4 % du PIB dès 2009). En juin 2013, au cours d'un discours de politique générale, le Premier ministre Chinois Li Keqiang a déclaré au Sommet conjoint du Forum mondial des services et de la Foire internationale du commerce des services de Beijing que les secteurs des services du monde entier représentaient la meilleure opportunité pour soutenir la croissance et opérer une « mise à niveau » économique. « Les services sont des facteurs de la reprise de l'économie mondiale et sont le moteur de la restructuration industrielle », a-t-il souligné.

En août 2013, le Comité permanent de l'Assemblée populaire nationale a autorisé, lors de sa quatrième session, la création de la **Zone franche pilote de Shanghai (ZFS)**. À cet égard, il est fort intéressant de noter les bonnes dispositions de la Chine pour expérimenter en matière de réglementation des services et d'ouverture de ce secteur, en libéralisant les services dans cette zone de façon accrue par rapport aux engagements internationaux de la Chine et du cadre en vigueur.

La gamme de services représentée dans la ZFS semble démontrer tout le sérieux de la Chine quant à ce projet pilote. Plutôt que de réserver cette expérience à un nombre limité de services, la Chine a décidé d'explorer divers dispositifs couvrant un vaste arsenal de services. Les secteurs bénéficiant d'un régime plus libéral dans la ZFS sont, notamment : la finance, le transport maritime, les télécommunications, le tourisme, les professions libérales, l'ingénierie, les loisirs et les services éducatifs (ce dernier point étant particulièrement notable, car il arrive souvent que ces services soient réservés aux prestataires publics en Chine). La libéralisation accrue prend non seulement la forme d'un accès élargi au marché (dans la mesure de l'étendue des services autorisés), mais également celle de règles préférentielles pour la fourniture de services (règles préférentielles relatives à l'établissement des sociétés, à la forme juridique, à la possibilité de former des coentreprises, aux entreprises à participation majoritairement étrangère, à l'exigence de fonds propres ; respect du principe du traitement national, etc.). Le gouvernement chinois

---

<sup>38</sup> Alors Secrétaire général du Comité central du PCC.

<sup>39</sup> Voir le portail du ministère chinois du commerce consacré au commerce des services : <http://tradeinservices.mofcom.gov.cn/en/inc/aboutus.jsp>.

est fort optimiste quant à l'éventualité d'étendre cette libéralisation au reste du pays, en cas de succès de l'expérience de la ZFS.

## 4 CONDENSÉ : TENDANCES PRINCIPALES DU POINT DE VUE DES PAYS ACP

Quelles sont, par conséquent, les principales tendances du point de vue des pays ACP ?

### *4.1 Une libéralisation unilatérale particulièrement importante et des avancées en termes de réglementation à l'échelle mondiale depuis l'Accord général sur le commerce et les services (AGCS) ; mais également un certain renforcement de la réglementation.*

L'observation principale, et peut-être la plus importante, réside dans le fait que la majorité des avancées en termes de libéralisation et de réglementation est en réalité unilatérale et autonome. Au cours des 20 dernières années, depuis la mise en place de l'AGCS, des pays des quatre coins du globe et des pays ACP y compris, ont modifié et amélioré les réglementations de nombreux secteurs tertiaires et libéralisé l'importation, souvent en dehors du cadre des accords commerciaux. Ces étapes ont profité à leur propre commerce des services, entre autres. Dans le même temps, et dans certains secteurs comme la réglementation des services financiers, les règles et mécanismes ont été renforcés, compliquant ainsi certains secteurs. Les deux tendances semblent se poursuivre de la même façon.

En termes d'accès au marché, des accords sur le commerce de services, depuis l'AGCS par le biais de discussions bilatérales, jusqu'aux prochains « méga ACR » (ajustements rétroactifs des conditions financières de l'aide) ont généralement suivi, plutôt que précédé les avancées principales. En d'autres termes : les accords relatifs aux services, même les plus ambitieux, tendent à réduire « l'eau » entre les engagements et les régimes appliqués, plutôt que de générer une ouverture du marché.

Deux éléments en découlent. Premièrement, il existe un grand nombre de cibles faciles en termes d'engagements possibles pouvant être échangés pour une meilleure sécurité de l'exportation, d'ouvertures réelles occasionnelles du marché et/ou de réformes de la réglementation et/ou de coopération, et/ou d'engagements et de disciplines dans d'autres secteurs que le tertiaire, en cas d'accords exhaustifs. Cela signifie que les pays ACP, comme les autres, disposent d'un capital à investir et ne doivent pas hésiter à s'engager.

Deuxièmement, les pays ACP doivent, à ce stade, moins se préoccuper de la concurrence accrue dans les marchés d'exportation des services au sein des « méga ACR » auxquels ils ne participent pas, mais plutôt, le cas échéant, de ne pas être présent lorsque de nouvelles réglementations, ou « disciplines renforcées » selon le jargon de l'Accord sur le commerce des services, susceptibles de déterminer des normes internationales sont négociées.

#### *4.2. Le Cycle de Doha est-il ou non révolu ? Une demande d'attention avec l'Accord sur le commerce des services*

Les négociations relatives aux services en vertu du Cycle de Doha ont été fortement négligées, auto-imposées aux Membres par leurs positions verrouillées quant à l'ordonnancement des négociations au sein de « l'engagement unique ». Ce qui aurait sans doute pu être une idée rationnelle lors de l'accord d'origine s'est violemment retourné contre les membres, car les services, avec leur lot de problèmes relatifs au 21<sup>e</sup> siècle, n'ont pas pu être abordés lors des discussions sur l'agriculture et l'accès au marché pour les produits non-agricoles. La progression pour le moins glaciale des réglementations nationales est la seule exception qui vient confirmer la règle.

Les Membres se sont acquittés de ce problème avec la Déclaration Ministérielle de 2011, reconnaissant l'échec du blocage imposé par l'idée de l'engagement unique, et le levant par conséquent, du moins d'un point de vue procédural.

L'issue de cette décision pour les services a été l'initiative de l'Accord sur le commerce des services, très explicitement *extérieure* à l'OMC et au Cycle de Doha. Pourquoi cette rupture si explicite, alors que les Ministres du MC8 semblaient penser que l'exploration désormais autorisée de « différentes approches de négociation respectant les principes de transparence et de non-exclusion » serait toujours d'actualité dans le contexte de l'OMC/du Cycle de Doha ?

Il semblerait que le risque pressenti de contamination par l'inertie imputée à l'OMC (ou imputée avant le succès de Bali) était à l'époque, et soit toujours à présent la raison de cette rupture. Il est peut-être par conséquent plus juste d'interpréter l'initiative de l'Accord sur le commerce des services comme une demande d'attention, voire un appel au secours. Les négociations multilatérales concernant les services ne sont pas mortes, mais en passe d'être ranimées, grâce à une éventuelle externalisation temporaire de la circulation sanguine. Le succès de l'opération dépend cependant de la capacité des « médecins » à relancer la circulation dans le corps avec succès. Pour cela, néanmoins, celle-ci ne doit pas rester à l'extérieur trop longtemps.

#### *4.3. Accord sur le commerce des services, Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement et Partenariat transpacifique : une course pour le leadership sur les questions propres au 21<sup>e</sup> siècle dans le commerce des services qui pourrait résulter en une harmonisation*

L'Accord sur le commerce des services, le Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement, et le Partenariat transpacifique sont portés par une grande vague d'ambition. A des fins de commerce des services, cela signifie entre autres choses l'ambition de mettre en place des disciplines intelligentes et pertinentes pour répondre aux questions urgentes propres au 21<sup>e</sup> siècle. Ceci comprend les disciplines, normes et mécanismes de

coopération relatifs au commerce numérique et le commerce, la supervision et l'intégration de services financiers de l'après-crise.

Alors que la position des États-Unis en tant qu'élément central de ces trois éléments est susceptible de faire progresser des programmes similaires, les différences de composition des parties des trois accords entraîneront certainement des variations en termes de réglementation, de concepts et de mécanismes. Néanmoins, et en particulier au vu de l'ampleur des membres individuels et combinés des trois exercices, un effet « spaghetti bowl » (prolifération des accords commerciaux) au niveau de disciplines et mécanismes à peine compatibles semble peu probable. En effet, plutôt que fragmenter davantage le monde du commerce, les trois accords conduiront probablement à un certain niveau d'harmonisation.

Associé à l'ambition mentionnée plus haut de s'attaquer aux questions liées aux services et propres au 21<sup>e</sup> siècle, cet élément représente un intérêt particulier dans le tertiaire, où l'établissement d'une réglementation est le plus en retard. L'émergence simultanée des trois accords pourrait par conséquent représenter une occasion unique de combiner les bénéfices et les opportunités qu'apportent les négociations de plus petits groupes à l'effet *de facto* du leadership international, au final, pour le bien de tous (et de l'OMS). Si la Chine rejoignait l'Accord sur le commerce des services, et éventuellement le Partenariat transpacifique, cet effet serait certainement inévitable.

Cette vision peut évidemment être aussi rassurante qu'effrayante pour les pays ACP et les pays extérieurs à ces mouvements. Si cet effet de leadership survenait, ils se trouveraient à nouveau dans la position de ceux qui doivent se conformer aux règles plutôt que dans celle de ceux qui les établissent. Ceci dit, au vu du grand nombre de membres, l'on peut supposer que la réglementation sera certainement minutieusement examinée et de bonne qualité. Les pays ACP, comme d'autres, auront la possibilité d'examiner la réglementation en pratique, certainement d'en bénéficier, car les participants à l'Accord sur le commerce des services/le Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement/le Partenariat transpacifique les appliqueront sans doute *de facto* dans le cadre de la clause NPF, et pourront également venir soutenir leurs conclusions finales à l'OMC.

#### *4.4 Accès au marché – exercices majeurs de verrouillage avec avantages tiers*

Bien que les engagements réels restent évidemment à négocier, il semble clair que l'Accord sur le commerce des services, le Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement, et le Partenariat transpacifique feront davantage office d'outils de verrouillage pour les ouvertures déjà existantes en termes d'Accès au marché et de Traitement réciproque.

Ceci offre aux tiers comme les membres ACP, un Accès au marché plus sûr et une protection contre la discrimination *de facto*, car, dans la plupart des cas, les acteurs de l'Accord sur le commerce des services sont peu susceptibles de proposer des mesures discriminatoires, et



ceci principalement en raison du nombre de membres déjà important. Certaines exceptions peuvent cependant survenir au fil du temps.

#### *4.5 Les « Disciplines renforcées », ou l'importance de la réglementation et le besoin de convergence et de coopération en termes de réglementation*

À ce jour, les participants à l'Accord sur le commerce des services sont prétendument mis en avant pas moins de 15 propositions de « disciplines renforcées », autrement dit dans certaines disciplines de réglementation de façon sectorielle et modale, qui s'apparentent au Document de référence sur les Télécommunications, et les disciplines sur la réglementation comptable nationale de l'OMC. Le Partenariat transpacifique va, de la même manière, mettre l'accent sur ces disciplines, mais avec une organisation différente de celle de l'accord. Le Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement, un accord entre deux participants et acteurs de l'Accord sur le commerce des services, apportera probablement des éléments supplémentaires en termes de coopération administrative, de réglementation et de supervision bilatérale renforcée.

Cette attention pour les disciplines reflète l'importance capitale des réglementations nationales et le besoin de convergence en termes de réglementation ; des thèmes d'un grand intérêt pour d'autres pays, y compris les pays ACP.

Ce dernier élément ; la coopération et la convergence en termes de réglementation, est peut-être le point le plus important, mais également le plus exclusif. Il est important dans le sens où de récentes recherches ont démontré que l'outil le plus efficace pour la libéralisation du commerce des services est sans doute l'harmonisation (sans pour autant supposer la suppression ou la réduction) des réglementations, et la coopération de la part des autorités administratives, réglementaires et de supervision, ainsi que des protagonistes.<sup>40</sup>

#### *4.6 Exercice « d'opérationnalisation » de la Dérogation concernant les services pour les Pays les moins avancés : la grande surprise*

Comme évoqué plus haut, le processus « d'opérationnalisation » désormais entériné dans la Conférence ministérielle de Bali a la capacité de fournir une grande quantité de points de vue ainsi qu'un élan politique, pas uniquement limités aux PMA et à leurs intérêts directs.

Le point de mire des *exportations* de services des PMA et les obstacles qu'ils rencontrent en matière de marchés d'exportation sont inédits à bien des égards, et laissent apparaître un grand potentiel d'inspiration. Les « problèmes relatifs aux PMA » en termes de services au sein de l'OMC étaient jusqu'à présent strictement limités à des demandes de souplesse et d'exemption concernant certains engagements et disciplines, malgré l'Article IV:3 de l'AGCS.

---

<sup>40</sup>Hoekman and Mattoo (2012).

Lors des discussions relatives à l'exportation, les contraintes liées à l'offre ainsi que les défis en termes de réglementations propres à chaque pays dominant le discours. Bien que ces éléments soient d'importance capitale, le fait de s'axer sur *ce que les PMA peuvent exporter et exportent, et en quoi la libéralisation des échanges facilite l'exportation des services pour les PMA* (au-delà du mode 4, qui est particulièrement pertinent) va probablement élargir considérablement les points d'intérêts. Encore une fois, les avantages de ce processus, bien que destinés aux PMA, vont certainement s'étendre à d'autres exportateurs de services de pays en voie de développement.

#### *4.7 La menaçante clause NPF de l'APE – de retour en force, cette fois en faveur des pays ACP !*

La clause NPF, ou plutôt les clauses, dans les APE ont grandement attiré l'attention et le mépris des pays ACP et des observateurs lors des négociations passées et actuelles des APE. La question a pris de l'ampleur et est devenue l'un des « points litigieux » de ces négociations, alors que les parties ACP étaient méfiantes à l'idée de s'enfermer dans un mécanisme susceptible de rendre plus difficiles et moins attractifs de futurs accords commerciaux avec des partenaires commerciaux d'importance comme le Brésil. Avec le maintien de l'offre d'accès hors quota et exempt de droits de la part de l'UE, la clause semblait être un accord effectivement unilatéral en ce qui concerne les marchandises.

La situation sur le marché est néanmoins différente pour les services. Le seul APE disposant d'une section développée sur les services, l'APE CARIFORUM-UE, contient cette clause en lien avec les services fournis en modes 1, 2 et 3 (pas 4). Alors que l'UE s'engage dans des négociations ambiguës avec des tiers en vertu de l'Accord sur le commerce des services et du Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement, les membres du CARIFORUM peuvent s'attendre à l'extension automatique de tout accès au marché dans l'un de ces trois modes, potentiellement autorisé par l'UE à ses partenaires dans l'Accord sur le commerce des services et le Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement.

## **5. CE QUI SUIT POUR LES ACP : ORIENTATIONS DE POLITIQUES POSSIBLES**

### *5.1. Généralités*

- (1) Accord sur le commerce des services, Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement et Partenariat transpacifique : surveillance, réflexion et engagement.** Le commerce des services est d'un intérêt crucial pour beaucoup de pays ACP. Il est conseillé aux membres ACP de surveiller aussi scrupuleusement que possible les avancées dans les négociations de l'Accord sur le commerce des services, le Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement et le

Partenariat transpacifique afin d'obtenir le plus d'aperçus possible de ce qui pourrait transpirer. Même dans une position formellement extérieure aux négociations, il est possible et conseillé aux membres ACP de collaborer avec ceux qui participent, afin d'échanger des points de vue et éventuellement d'influencer le résultat. La surveillance peut être organisée de manière utile au niveau de l'ACP et/ou de la CER.

- (2) **Comprendre ce qui se passe dans votre/vos (services) économie**, et ailleurs. Les données statistiques et autres données actuellement faibles doivent faire l'objet d'une amélioration sur le long terme en priorité. Dans le même temps, il est nécessaire de collaborer étroitement avec les acteurs des services afin de comprendre leur commerce et leurs problèmes.
- (3) **Établir des structures consultatives**, les faire fonctionner et encourager votre secteur privé à s'auto-organiser, par exemple sous forme de coalitions de services. Un dialogue étroit et intense est indispensable pour un échange réussi dans la politique des services.
- (4) **L'Ouverture, toujours l'ouverture !** Une grande partie de la compréhension globale du commerce des services entre les protagonistes et au sein de l'économie au sens plus large est la clé d'un dialogue public significatif.

### 5.3. Spécificités

- (5) **Cycle de Doha :Repenser l'approche, envisager l'avancée (via l'OMC, ou l'Accord sur le commerce des services, ou les deux).**La situation sur le terrain a changé depuis la Conférence Ministérielle de Hong Kong en 2005.Les chaînes de valeur internationales et locales sont en pleine transformation, et de nombreuses productions et autres procédés subissent actuellement une importante « servicification ».La technologie a créé des possibilités plus vastes, et souvent totalement inédites de fournir et de consommer les services hors frontières. Les CER ACP bénéficient d'une libéralisation avancée du commerce des services, dont les effets sont encourageants. En conséquence de ces facteurs et de bien d'autres déjà évoqués dans ce document, il est peut-être temps pour les membres ACP d'envisager un réengagement proactif dans les négociations de services, avec l'OMC comme tribune leur permettant d'exprimer leur voie. Un élan renouvelé, ou plutôt un nouvel élan d'anciens non-demandeurs, associé aux nouvelles idées qui nécessitaient une certaine souplesse, pourrait donc se mettre en place sans pour autant compromettre la progression des disciplines, potentiellement générer un effet significatif et éventuellement favoriser la réintégration du processus séparatiste de l'Accord sur le commerce des services pour le bien de tous.
- (6) **Accord sur le commerce des services : l'opposition fondamentale est vaine, mais l'engagement critique proactif devrait pouvoir être une option.** Les protagonistes de l'Accord sur le commerce des services ont isolé avec succès leur processus du besoin de consensus avec les non-demandeurs. Il existe cependant une place, ainsi

qu'un besoin d'engagement constructif (qui peut également être critique par nature).

- **Rejoindre l'Accord sur le commerce des services...?** Les membres ACP qui ont atteint un niveau de conscience et de réglementation des services critique, et qui partagent en principe les ambitions des acteurs de l'Accord sur le commerce des services peuvent envisager de rejoindre cette initiative. Il a été rapporté que deux pays ACP ont déjà envisagé cette option, mais d'autres peuvent également être en position de faire ce choix.
- **... Dans l'objectif de le ramener au sein de l'OMC ?** Les ACP et d'autres pays en voie de développement devraient envisager la possibilité de rejoindre l'Accord sur le commerce des services dans le but de ramener l'accord à l'OMC, éventuellement en tant qu'accord de « masse critique ». Plus les pays qui collaborent sont nombreux, plus les chances de réintroduire l'Accord sur le commerce des services dans l'AGCS sont élevées.
- **Travailler à la compatibilité de l'OMC avec l'Accord sur le commerce des services.** Les membres ACP doivent faire en sorte de s'assurer de la compatibilité de l'Accord sur le commerce des services avec les principes de l'OMC. Ceci peut s'effectuer à de nombreux niveaux, notamment en faisant participer sur le fond les protagonistes de l'Accord sur le commerce des services au Conseil du Commerce des Services et à ses comités, ainsi qu'à d'autres niveaux politiques, p. ex., les forums régionaux ou bilatéraux.

**(7) Le Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement, et le Partenariat transpacifique (et l'Accord sur le commerce des services dans une certaine mesure).** En tant qu'accords de commerce préférentiels, ces accords sont en dehors de la sphère d'influence directe des parties externes comme les pays ACP. Néanmoins, de nombreux avantages peuvent être retirés, et de nombreuses interfaces peuvent être explorées, via un engagement des parties respectives et/ou une observation étroite.

- **Comprendre le nouvel « exemple idéal ».** Le Partenariat transpacifique et encore plus le Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement ont tous deux des exigences très élevées en termes de disciplines relatives à la réglementation. Que les louanges avancées sur ce « nouvel exemple idéal » en termes de libéralisation des services soient ou non justifiées une fois que les principes seront mis en pratique, les deux accords mettront quoi qu'il en soit certainement en place de nouvelles normes. Celles-ci seront étroitement étudiées par les organismes de régulation, les négociateurs et les acteurs des services dans d'autres pays.
- **Regrouper les connaissances à propos de la réglementation des services au niveau intra-fédéral.** Les négociations entre l'UE et les États-Unis en vertu du Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement en particulier, sont susceptibles d'aller plus loin que les précédentes. En

vérité, un des effets voulus par l'UE est d'obtenir une meilleure compréhension des réglementations de services au niveau intra-fédéral, ou relatif à chaque État aux États-Unis. Ces informations sont connues pour être relativement difficiles à récolter et, si elles devenaient disponibles, seraient utiles aux opérateurs et négociateurs de tous horizons, y compris des pays ACP.

- **Tout savoir de la coopération en matière de réglementation et la rechercher lorsque cela est possible.** L'UE et les États-Unis dans le cadre du Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement en particulier, explorent des formes de coopération et de communication intensives. Premièrement, cela peut servir d'exemple de la « meilleure pratique » à adopter par les organismes de régulation de tous horizons. Deuxièmement, selon leur pratique en vertu du Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement, les organismes de régulation de l'UE et des États-Unis peuvent être en meilleure position pour faire collaborer équitablement les tiers, comme les organismes de régulation ACP. La même chose est valable pour les protagonistes du Partenariat transpacifique.
- **Tirer profit de l'harmonisation de la réglementation et éventuellement de la reconnaissance/équivalence.** Le Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement notamment a pour but de favoriser l'harmonisation et/ou la reconnaissance/l'équivalence des normes et procédures des différents protagonistes. (Ceci est également valable, mais certainement dans une plus petite mesure, pour le Partenariat transpacifique). Dans certains cas, cela peut entraîner des changements pour les exportateurs de services ACP vers (et les importateurs de services depuis) l'UE ou les États-Unis, mais de manière générale, cela leur sera bénéfique lorsque la conformité se fera plus simple. La reconnaissance des normes, qualifications, procédures de qualification, exigences d'exploitation (ou des éléments pertinents) ou encore des procédures d'exploitation relatifs aux services peut potentiellement être étendue aux protagonistes ACP appropriés. Lorsque ceci est possible et qu'il existe un commerce pertinent actuel ou potentiel, les pays/organismes de régulation ACP peuvent décider de s'engager de manière proactive.
- **CARIFORUM (et d'autres éventuellement) : Regrouper les connaissances de la clause NPF de l'APE dans l'UE (Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement et Accord sur le commerce des services).** Puisque la clause étend l'accès au marché et le traitement réciproque aux modes 1 à 3 autorisés aux tiers par l'UE aux Caraïbes, il est nécessaire de suivre de près les mises en œuvre de l'UE dans les secteurs d'intérêt.

**(8) Accord sur le commerce des services, Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement, Partenariat transpacifique et autres ACP : Rechercher la**

**prolongation des préférences pour les PMA.** Toutes ces préférences peuvent être unilatéralement prolongées pour les PMA grâce à la dérogation concernant les services pour les PMA.

- (9) APE : S'engager (avec prudence et créativité) et obtenir cette clause NMF !** Les APE offrent des possibilités et des opportunités concrètes, mais comme tout ACP, véhiculent également le risque de distorsion du marché (p. ex., avantage du précurseur pour les deuxièmes meilleurs fournisseurs), ce qui impose une certaine prudence. Des avantages potentiels importants incluent non seulement l'accès au marché, p. ex, en mode 4 pour des catégories et secteurs autrement difficilement saisissables, mais également, en particulier, la convergence et la coopération en matière de réglementation (associés aux accords commerciaux). La très rejetée clause NMF pourrait, dans le cas des services, générer des avantages futurs non négligeables et doit par conséquent être envisagée avec attention et indépendamment de son équivalent en matière de marchandises.
- (10) CER : avancer et transférer.** En tenant compte de la mise en garde susmentionnée sur les éventuels avantages du précurseur et autres distorsions du marché résultant du traitement préférentiel en termes de services, notamment, l'intégration régionale de marchés de services ACP, souvent petits, reste très prometteuse. Il est vivement conseillé aux pays ACP de transférer l'expérience et la capacité d'action de leurs CER dans (1) des progrès économiques et de réglementation dans leur pays et (2) l'influence internationale, p. ex., au sein de l'OMC (p. ex. négociations du Groupe de travail sur la réglementation nationale).
- (11) Dérogation concernant les services pour les pays ACP non-PMA : suivre et imiter le processus** Au-delà des opportunités et bénéfices susmentionnés, le processus « d'opérationnalisation » de la dérogation concernant les services pour les PMA offre l'opportunité, au-delà du simple traitement spécial et différencié, d'identifier les besoins des fournisseurs de services des pays en voie de développement, notamment les économies sociales de marché, la manière dont ces besoins peuvent être comblés et qui pourrait s'en charger. Les pays ACP non-PMA pourraient vouloir suivre le processus de près et s'en inspirer, le cas échéant.
- (12) Dérogation PMA : Utilisée en tant qu'outil inter-ACP/PVD.** Il est nécessaire de rappeler que la dérogation PMA offre des possibilités en tant qu'outil pour les ouvertures de marché sélectives et les réformes en matière de régulation *pour les membres en voie de développement et les membres les moins développés du groupe*. Si les PMA uniquement peuvent bénéficier de ce processus et que tous les PMA doivent être traités de manière équitable, la proximité sera souvent un agent *de facto*. Cela signifie qu'en Afrique principalement, la dérogation pourrait contourner ou dépasser certains accords régionaux et ainsi favoriser l'intégration régionale.

## 6. DISCIPLINES ET SOUPLESSE EN TERMES D'ACCORDS DE SERVICES : QUELQUES RÉFLEXIONS « À EMPORTER »

Les pays ACP sont, et seront de plus en plus engagés dans des négociations relatives aux services. Ces négociations sont différentes suivant qu'elles sont bilatérales, régionales, plurilatérales ou multilatérales, et nécessitent des réponses différentes ; les conseils trop génériques peuvent donc être inadaptés. En gardant ce risque à l'esprit, quelques observations particulières, notamment au vu des éléments mentionnés plus haut, sont néanmoins de rigueur.

### 6.1 Disciplines

Les pays ACP ont tout intérêt à porter une attention particulière à des disciplines spécifiques explorées dans les accords de services, y compris les « méga ACR » examinés plus haut, l'Accord sur le commerce des services, les ALE et, enfin, les initiatives de services des APE et des CER entre les membres ACP et partout ailleurs.

Plusieurs secteurs semblent avoir besoin, et bénéficier de **disciplines sectorielles**. En voici quelques exemples :

- Les télécommunications, l'industrie de l'énergie, l'industrie ferroviaire et autres industries fonctionnant par réseaux, qui bénéficient d'une réglementation favorable à la concurrence et dont les paramètres peuvent être aisément acceptés dans le commerce dans les accords de services.
- Les services financiers, et d'autres sans doute, qui bénéficient de normes convenues, y compris de normes prudentielles (alors même que les États conservent systématiquement le droit de prendre des mesures prudentielles supplémentaires), et d'une coopération de régulation et de supervision.
- Les services de TI et services basés sur les TI, et plus généralement le commerce en ligne, qui bénéficient de l'harmonisation et de la coordination des exigences sur un grand éventail de questions de sécurité relative aux données pour les signatures électroniques, et de la responsabilité des intermédiaires quant aux flux de données.
- Les secteurs de services sujets à des pratiques anticoncurrentielles, comme le tourisme, la distribution et le transport, qui bénéficient de la coopération des autorités en matière de concurrence et d'une réglementation harmonisée.

Les questions complexes relatives au **mode 4** et à la **mobilité de la main-d'œuvre** peuvent être frustrantes, mais sont ouvertes à l'initiative et à des projets audacieux. L'APE CARIFORUM-UE offre de nombreux exemples illustrant comment des limitations bien

choisies et des mécanismes ciblés peuvent fournir une issue au moins graduelle. Par exemple :

- L'inclusion de la profession de cuisinier et de mannequin dans les catégories du mode 4, généralement uniquement réservées aux diplômés d'université, démontre une approche de négociation ciblée.
- Ceci est également valable pour le Protocole culturel qui, bien que largement en dessous des engagements du mode 4 (ceux-ci n'étant pas réalisables), génère de légères obligations pouvant servir de base d'action.
- Les stagiaires diplômés peuvent maintenant venir de la filiale et monter jusqu'à la société mère, plutôt que l'inverse, ce qui représente une réelle avancée pro-développement.
- Le mécanisme de favoriser la reconnaissance des qualifications professionnelles (Article 85) offre une alternative à la difficulté notoire de conclure des accords de reconnaissance mutuelle, alors même que la reconnaissance est probablement l'obstacle le plus important à l'accès au marché pour les fournisseurs de services professionnels.

### *6.2 Spécifiquement et généralement : la coopération en matière de réglementation*

Selon des recherches effectuées, la coopération en matière de réglementation est probablement le facteur le plus important dans la favorisation d'un commerce des services efficace. Cela s'applique, en principe, à tous les secteurs dans lesquels la réglementation est importante, à savoir la plupart des secteurs de services.

Comme suggéré plus haut, dans ce contexte, les négociations de l'Accord sur le commerce des services, du Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement, et du Partenariat transpacifique promettent d'offrir un aperçu au-delà des expériences avec les ALE récents dans le monde entier, dans la mesure où les protagonistes sont à la recherche du « nouvel exemple idéal », notamment dans ce domaine. Les négociateurs, les organismes de régulation et les protagonistes des pays ACP sont encouragés à surveiller cela de près.

### *6.3 Traitement spécial et différencié*

Le traitement spécial et différencié (S&D) se constitue, en résumé, de dispositions relatives aux accords commerciaux qui (a) offrent aux pays en développement une certaine souplesse dans la mise en œuvre de leurs obligations en vertu de ces accords commerciaux et (b) imposent des obligations supplémentaires aux autres protagonistes de l'accord de commerce (pays développés, ou en voie de développement et en mesure de le faire) en faveur des intérêts des pays en voie de développement. Même si la libéralisation des services se fait plus attractive et prometteuse, c'est également le cas pour de tels outils classiques de traitement spécial et différencié, si et lorsqu'ils sont utilisés intelligemment.



### 6.3.1 Traitement spécial et différencié classique – un aperçu

Voici quelques exemples classiques de traitement spécial et différencié

- A. Traitement spécial et différencié sous forme de souplesses faveur des pays en voie de développement, notamment :**
- Des dérogations aux obligations qui s'appliqueraient dans d'autres circonstances aux pays en voie de développement notamment par exemple le fait de permettre aux pays en voie de développement d'imposer des conditions sur l'utilisation des infrastructures de télécommunications publiques par les fournisseurs étrangers (Annexe relative aux télécommunications de l'AGCS; Article 5(g));
  - Des périodes de transition dans la mise en œuvre des obligations : notamment, par exemple, en ce qui concerne la mise en place de Centres de demande de renseignements (AGCS, Article III : 4)
  - Une certaine souplesse relative à la libéralisation exigée des pays en voie de développement : notamment, par exemple, dans le cadre de leur intégration régionale (AGCS, Article V : 3 (a)) ou libéralisation dans le cadre des négociations multilatérales (AGCS, Article XIX : 1)
- B. Traitement spécial et différencié sous la forme d'obligations renforcées de la part des pays développés, notamment :**
- L'assistance et la coopération techniques, y compris les obligations générales de fournir une assistance technique aux pays en voie de développement (AGCS, Article XXV) et des obligations spécifiques de fournir une assistance et une coopération techniques, notamment en facilitant la participation des pays en voie de développement aux organisations internationales, comme l'Union internationale des télécommunications (Annexe relative aux télécommunications de l'AGCS: Article 6(a))
  - Des exigences renforcées en termes de transparence de la part des pays développés, notamment, par exemple, l'obligation pour les pays développés de faciliter l'accès aux informations relatives à leur marché des services et leur régime, susceptibles d'être utiles aux fournisseurs de services des pays en voie de développement, à travers la mise en place de points de contact (AGCS, Article IV : 2)
  - Dispositions positives relatives au traitement spécial et différencié : ces dispositions reconnaissent les besoins particuliers des pays en voie de développement et requièrent des mesures positives de la part des autres protagonistes de l'accord, afin de s'adapter aux besoins particuliers des pays en voie de développement. L'obligation pour les pays développés de libéraliser les services dans les secteurs et les modes d'approvisionnement qui suscitent l'intérêt des pays en voie de développement est un exemple de ces dispositions. La Décision ministérielle sur la dérogation relative aux services pour les PMA est un autre exemple.

### 6.3.2. « Égal et équitable » plutôt que « spécial et différencié »

Beaucoup des dispositions classiques relatives au traitement spécial et différencié ont été critiquées, souvent à raison. Les exemptions d'obligations n'accélèrent pas nécessairement la réforme et, en l'absence de pression interne pour se conformer aux exigences des pays importateurs, les biens et services des pays en voie de développement continueront à faire face à des défis dans les marchés d'exportation. Les périodes de transition seules pourraient ne pas suffire à la prise de mesures nécessaires à mettre en place des infrastructures réglementaires, institutionnelles et humaines indispensables pour le maintien du développement. Les dispositions positives relatives au traitement spécial et différencié étaient souvent formulées dans un langage exhortatif, et l'assistance technique était plutôt axée sur le fournisseur et sélective, dans les meilleurs cas.

Les négociations du Cycle de Doha sur les dispositions relatives au traitement spécial et différencié n'ont malheureusement pas suffi à faire avancer le débat intellectuellement, peut-être parce que la nature et la fonction du traitement spécial et différencié n'ont pas été évoquées. Le terme même de « traitement spécial et différencié » peut paraître terriblement inapproprié. Cela suggère que le défi consiste à offrir un arrangement indulgent pour les pays les plus faibles sous la forme d'exceptions gracieuses, alors que la véritable action peut être en réalité d'intégrer dans le système des acteurs se trouvant dans des positions différentes, pour le bien politique et économique de tous.

Si c'est le cas, de nombreux débats, négociations et débats relatifs au traitement spécial et différencié à l'OMC et partout ailleurs sont sans doute inadaptés à la question. A la place, ou en plus de penser en termes de catégories de politique sociale, les interprètes de l'ancienne et les négociateurs de la nouvelle législation de l'OMC (incluant les modalités et la révision de la réglementation relative au traitement spécial et différencié existant) pourraient se concentrer sur les gains en matière d'efficacité, à la fois économique et politique, pouvant découler de l'application de la logique systémique de l'intégration effective à plutôt que de se concentrer, parfois inutilement, sur des principes non ajustés. Des mantras sont échangés alors même que d'importants potentiels au sein des pays en voie de développement et des PMA peuvent rester inexploités, uniquement parce que le système ne trouve pas de moyens efficaces pour « traiter de façon équitable ce qui est inéquitable », une doctrine naturelle du principe d'égalité systématiquement enseignée aux étudiants en droit constitutionnel. Ce manque de souplesse est un contraste frappant avec la recherche effrénée et l'application de mesures ponctuelles en réaction aux défis internationaux, qui s'opposent souvent, voire enfreignent les principes commerciaux, si celles-ci sont employées systématiquement.

La force de chercher à améliorer sans relâche le système afin qu'il génère les meilleurs résultats pour tous, à la fois sur un plan économique et non-économique, est indispensable. Des solutions créatives, mais réalistes ont été proposées, depuis l'utilisation d'indices de développement jusqu'à la conception de solutions plus souples en matière de procédures. L'architecture de la Section II de l'Accord sur la facilitation des échanges récemment adopté, qui lie la mise en œuvre de dispositions concrètes à l'accès à l'assistance, mérite d'être sérieusement prise en compte, et l'APE CARIFORUM regorge de bonnes idées. Les

éventuelles préférences pour les pays en voie de développement et les PMA, telles que celles actuellement envisagées dans les discussions portant sur la Dérogation relative aux services pour les PMA ont une qualité informative au sein de ce débat. Ces préférences pourraient prendre la forme d'une élimination ou d'un assouplissement des limites à l'accès au marché pour les services d'importation des pays en voie de développement, et pourraient également se manifester sous forme d'assouplissements en termes de réglementation, y compris, par exemple, une facilitation des procédures d'octroi de licences et la reconnaissance des qualifications selon la pratique.

Les pays en voie de développement, y compris les pays ACP, ont un rôle capital à jouer dans la direction et l'élargissement du débat sur le traitement spécial et différencié dans le cadre du commerce des services.

### **6.3.3. Traitement spécial et différencié dans l'Accord sur le commerce des services – Une contradiction dans les termes ?**

Bien qu'un peu moins de la moitié des participants à l'Accord sur le commerce des services soient des pays en voie de développement, il apparaît que la question du traitement spécial et différencié n'a pas encore émergé. Il semble y avoir une hypothèse implicite, soutenue au moins par certains, avançant que le traitement spécial et différencié serait en contradiction avec l'ambition même de l'accord.

Cet argument semble cependant peu judicieux. Il n'existe a priori aucune raison pour que les éléments relatifs au traitement spécial et différencié, forgés précisément en tenant compte des notions ci-dessus, à savoir le soutien de la libéralisation des services durables, ne permettent pas de faciliter l'intégration au sein de l'Accord sur le commerce des services de pays ambitieux et progressistes, bien qu'encore sous-développés.

Ceci est en particulier valable pour des mesures visant spécifiquement à générer ou renforcer les structures et les capacités de réglementation, grâce à une aide financière ou technique, et/ou à une coopération réglementaire renforcée. Les mesures relatives aux infrastructures et à l'offre ciblées peuvent également s'intégrer dans une approche progressive. Mais même des mesures de souplesse classiques, à la fois sous forme de périodes de transition (afin de laisser du temps à la mise à niveau réglementaire prévue) et de façon permanente (dans les cas où les circonstances spécifiques à un pays, par exemple sa petite taille, le justifient), peuvent avoir leur place.

### *6.4. ... Et un mot sur l'Aide pour le Commerce des services*

L'Aide pour le commerce (APC) des services a attiré une certaine attention très dernièrement, en reconnaissance très tardive de la contribution croissante de l'industrie des services aux économies nationales et internationales en général, et à l'augmentation des échanges de services de manière plus précise. L'APC liée aux services s'est jusqu'à présent focalisée principalement sur (a) l'amélioration de la capacité des pays en voie de

développement à négocier des accords de services, (b) l'aide à la gestion de l'ouverture du marché, y compris en mettant en place les réformes réglementaires nécessaires, et (c) le soutien de l'amélioration de la capacité d'exportation des services pour les pays en voie de développement, y compris l'accès aux financements et l'aide pour faire face aux contraintes liées à l'offre dans le cas des services pour les pays en voie de développement.

Malgré l'attention accrue apportée par l'APC aux services, les niveaux actuels d'ACP sont bien en deçà de ce qui est nécessaire. Compte tenu de la contribution des services au PIB des pays en voie de développement, il est justifié de dire que l'APC dans les services devrait augmenter au moins de 50 % pour atteindre un résultat satisfaisant. En outre, un grand nombre de domaines qui nécessitent une attention et un soutien sérieux sont mal desservis par l'APC, y compris l'élaboration de stratégies d'exportation pour les secteurs des services (à l'exception du tourisme et des TIC), l'aide aux pays en voie de développement à la formulation de leurs politiques en matière de services (séparément ou dans le cadre de leurs politiques commerciales), l'amélioration de la réglementation des services de manière générale (pas seulement dans le contexte de l'ouverture du marché), l'établissement d'institutions de réglementation et d'autorités de réglementation de la formation, l'amélioration de l'auto-organisation des fournisseurs de services grâce à la création et au maintien d'associations sectorielles et/ou de coalitions de services, l'établissement et le maintien de structures consultatives entre secteur privé et public et l'aide apportée aux gouvernements et aux fournisseurs de services des pays en voie de développement pour éliminer les obstacles au commerce des services dans les marchés d'exportation.

## 7. CONCLUSION

L'Accord sur le commerce des services, le Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement, et le Partenariat transpacifique doivent sans doute être davantage apparentés aux symptômes d'une tendance bien plus vaste, omniprésente aussi bien mondialement que localement : la reconnaissance du fait que les services sont partout, et que presque tout peut-être considéré comme un service.

L'Accord sur le commerce des services doit être envisagé davantage comme un « appel à l'aide » du système soutenant le commerce international des services, jusqu'à présent ancré dans l'AGCS. Le processus de l'Accord sur le commerce des services, dans la mesure où celui-ci est correctement géré, à la fois par les protagonistes et par les acteurs externes, peut devenir fructueux pour le développement de ce système. Néanmoins, cela surviendrait idéalement en le réintégrant dès que possible dans le propre système de l'OMC.

Les pays ACP n'ont d'autre choix que de se positionner dans cette tendance, dans l'idéal en adaptant de manière proactive leur compréhension ainsi que leurs réponses en termes de politique. Il est à espérer que ce document permettra d'apporter une modeste contribution à cet effort.

## RÉFÉRENCES

ACP Secretariat and UNCTAD, *Participation of African, Caribbean and Pacific States in International Trade*(2013)

Adlung, Rolf; and Weiwei Zhang; *Trade Disciplines with a Trapdoor: Contract Manufacturing*, WTO Staff Working Paper ERSD-2012-11 (4 September 2012)

Bartels, L.; S. Silva; H. Hijazi; H. Schloemann; Th. Cottier; *Re-Thinking Reciprocity: A New Framework for WTO Disciplines on North-South Regional Trade Agreements*, NCCR Trade Regulation Working Paper No 2013/20, available at [http://www.nccr-trade.org/publication/re-thinking-reciprocity-a-new-framework-for-wto-disciplines-on-north-south-regional-trade-agreement/?tx\\_nccr\\_pi1\[mode\]=extended&cHash=35c4b987ad5d402c5135700f99d3e9e3](http://www.nccr-trade.org/publication/re-thinking-reciprocity-a-new-framework-for-wto-disciplines-on-north-south-regional-trade-agreement/?tx_nccr_pi1[mode]=extended&cHash=35c4b987ad5d402c5135700f99d3e9e3)

Brenton, Paul; Nora Dihel; Larry Hinkle; Nicholas Strychacz; *Africa's Trade in Services and the Opportunities and Risks of Economic Partnership Agreements*, World Bank, Africa Trade Policy Notes #6 (August 2010)

Cooper, William H.; *Trade in Services: The Doha Development Agenda and U.S. Goals*, Congressional Research Service Report RL33085 (7 April 2010)

Drake-Brockman, Jane; Sherry Stephenson; *Implications for 21<sup>st</sup> Century Trade and Development of the Emergence of Services Value Chains*, ICTSD (2012)

Draper, Peter, and Memory Dube; *Plurilaterals and the Multilateral Trading System*, Think piece for the E15 Expert Group on Regional Trade Agreements (July 2013)

European Parliament, INTA; European Commission, Directorate-General for External Policies; Pierre Sauvé; *The Plurilateral Agreement on Services*, Workshop Report (September 2013)

Evenett, Simon; and Alejandro Jara (Eds.); *Building on Bali – A Work Programme for the WTO*, Center for Economic Policy Research, VoxEU.org eBook (2013)

Fergusson, Ian F.; William H. Cooper; Remy Jurenas; Brock R. Williams, *The Trans-Pacific Partnership Negotiations and Issues for Congress*, Congressional Research Service Report R42694 (21 August 2013)

Ghani, Ejaz; *The Services Revolution*, Paper presented at the ILO, Geneva (2011) (available at: [http://natlex.ilo.ch/wcmsp5/groups/public/---ed.../wcms\\_175061.pdf](http://natlex.ilo.ch/wcmsp5/groups/public/---ed.../wcms_175061.pdf) )

Hoekman, Bernard; and Aaditya Mattoo; *Liberalizing Trade in Services: Lessons from Regional and WTO Negotiations*, (13 December 2012), available at [http://globalgovernanceprogramme.eui.eu/wp-content/uploads/2012/11/Hoekman-Mattoo-Services-Cooperation International Negotiation final.pdf](http://globalgovernanceprogramme.eui.eu/wp-content/uploads/2012/11/Hoekman-Mattoo-Services-Cooperation%20International%20Negotiation%20final.pdf).

Kelsey, Jane; *Serving Whose Interests? The Political Economy of Trade in Services Agreements*, Routledge Cavendish (2008)

Low, Patrick; *The Role of Services in Global Value Chains*, in: *Global Value Chains in a Changing World* (Deborah K. Elms and Patrick Low, eds.), WTO (2013)

Marchetti, Juan; and Martin Roy; *The TISA Initiative: An Overview of Market Access Issues*, WTO Staff Working Paper ERSD-2013-11 (27 November 2013)

Mashayekhi, Mina; Marcelo Olarreaga; Guido Porto; *Services, Trade and Development*, UNCTAD (2011)

Rifkin, Jeremy; *The Age of Access – How the Shift from Ownership to Access is Transforming Modern Life*, Penguin Paperback, 2001.

Sauvé, Pierre; *A Plurilateral Agenda for Services? Assessing the Case for a Trade in Services Agreement (TISA)*, NCCR Trade Regulation, Working Paper No 2013/29 (May 2013)

Schloemann, Hannes; *The LDC Services Waiver: Making it Work*, Bridges Africa, Vol. 1, Issue 4 (August/September 2012)(available at <http://ictsd.org/i/competitiveness/140321/>)

Schloemann, Hannes; and Christian Pitschas; *Cutting the Regulatory Edge? Services Regulation Disciplines in the CARIFORUM EPA*, in: GTZ, *How to Ensure Development Friendly EPAs, 2009 – Lessons Across Regions*, available at [Schloemann-Pitschas EN 171108 GTZ Services-Regulation-Disciplines-in-Cariforum-EPA.pdf](#)

Schott, Jeffrey; Minsoo Lee; and Julia Muir, *Prospects for Services Trade Negotiations*, Peterson Institute for Economics Working Papers, wp12-17 (2012)

Sun Tzu, *The Art of War*, Translation by Thomas Cleary, Random House Edition (2005)

Williams, Brock R.; *Trans-Pacific Partnership (TPP) Countries: Comparative Trade and Economic Analysis*, Congressional Research Service Report R42344 (10 June 2013)

World Bank, *De-Fragmenting Africa – Deepening Regional Trade Integration in Goods and Services* (2012)

WTO, *Services Signalling Conference – Report by the Chairman of the TNC*, JOB(08)/93 (2008)