

ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

WT/GC/W/262
21 juillet 1999

(99-3040)

Conseil général

Original: anglais

PRÉPARATION DE LA CONFÉRENCE MINISTÉRIELLE DE 1999

Négociations sur les services

Communication de la Suisse

La Mission permanente de la Suisse a fait parvenir au Secrétariat la communication ci-après, datée du 20 juillet 1999.

Proposition

1. Les négociations viseront, conformément à l'article XIX de l'Accord général sur le commerce des services, à élever le niveau de libéralisation du commerce des services. Ces négociations viseront à réduire ou à éliminer les effets défavorables de certaines mesures sur le commerce des services, de façon à assurer un accès effectif aux marchés. Les négociations auront pour objet de promouvoir les intérêts de tous les participants sur une base d'avantages mutuels et d'assurer un équilibre global des droits et des obligations.

Contexte

2. La Suisse considère que l'article XIX de l'AGCS constitue un bon point de départ pour les futures négociations sur les services. La formulation proposée ci-dessus reflète, du point de vue de la Suisse, l'essentiel de l'article XIX de l'AGCS.

3. L'article XIX de l'AGCS prévoit en outre des éléments tout aussi importants qui devront être repris au niveau horizontal dans la Déclaration de Seattle. Ces éléments concernent les points suivants:

Organisation des négociations

("Le processus de libéralisation progressive sera poursuivi par voie de négociations bilatérales, plurilatérales ou multilatérales.")

Pays en développement Membres

("Le processus de libéralisation respectera dûment les objectifs de politique nationale et le niveau de développement des différents Membres, tant d'une manière globale que dans les différents secteurs." "Une flexibilité appropriée sera ménagée aux différents pays en développement Membres pour qu'ils puissent ouvrir moins de secteurs, libéraliser moins de types de transactions, élargir progressivement l'accès à leurs marchés en fonction de la situation de leur développement et, lorsqu'ils accorderont l'accès à leurs marchés à des fournisseurs de services étrangers, assortir un tel accès de conditions visant à atteindre les objectifs mentionnés à l'article IV." "Les lignes directrices [pour les négociations] établiront

les modalités du traitement spécial en faveur des pays les moins avancés Membres en vertu des dispositions du paragraphe 3 de l'article IV.".)

Mesures de libéralisation autonomes

("Les lignes directrices établiront les modalités du traitement de la libéralisation entreprise de façon autonome par les Membres depuis les négociations précédentes.")

4. Concernant l'établissement de lignes directrices pour les négociations conformément à l'article XIX:3 de l'AGCS, la Suisse considère que les travaux actuellement effectués au Conseil du commerce des services devraient être poursuivis et achevés à temps pour que le Conseil général puisse en examiner le résultat avant la Conférence ministérielle de Seattle. À cet égard, on est invité à se reporter à la communication de la Suisse, datée du 19 mars 1999 et intitulée *Préparation des négociations de 2000 dans le cadre de l'AGCS* (S/C/W/103), qui est reproduite en annexe.

ANNEXE

**ORGANISATION MONDIALE
DU COMMERCE**

RESTRICTED

S/C/W/103
22 mars 1999

(99-1126)

Conseil du commerce des services

Original: anglais

COMMUNICATION DE LA SUISSE

Préparation des négociations de 2000 dans le cadre de l'AGCS

La délégation de la Suisse a fait parvenir au Secrétariat la communication ci-après en demandant qu'elle soit distribuée aux membres du Conseil du commerce des services.

Le présent document est une contribution de la Suisse aux travaux que le Conseil du commerce des services doit entreprendre pour s'acquitter du mandat qui lui a été confié au titre de l'article XIX de l'AGCS en vue des négociations sur les services qui auront lieu en l'an 2000, sans préjudice de la position adoptée par la Suisse dans le processus en cours au Conseil général réuni en session extraordinaire en application de la Décision ministérielle de mai 1998.

PRÉPARATION DES NÉGOCIATIONS DE 2000 DANS LE CADRE DE L'AGCS

L'article XIX de l'AGCS dispose que "les Membres engageront des séries de négociations successives, qui commenceront cinq ans au plus tard après la date d'entrée en vigueur de l'Accord sur l'OMC ...". À la Conférence ministérielle tenue à Singapour en 1996, les Ministres ont approuvé une recommandation:

- demandant au Conseil du commerce des services d'élaborer un programme d'échange de renseignements visant à faciliter l'accès de tous les Membres, en particulier les pays en développement Membres, aux renseignements concernant les lois, réglementations, directives et mesures administratives affectant le commerce des services; et
- demandant au Conseil de commencer à examiner en temps opportun les lignes directrices et procédures pour les négociations prévues à l'article XIX,

afin de faciliter les prochaines négociations de 2000 dans le cadre de l'AGCS.

Un échange de renseignements intensif et fructueux a eu lieu au cours de ces derniers mois dans le cadre du Conseil du commerce des services, sur la base d'une série de notes d'information établies par le Secrétariat et d'un certain nombre de contributions présentées par les Membres. Ce processus s'est révélé extrêmement instructif et utile pour la préparation des négociations de 2000. Le programme d'échange de renseignements offre également une excellente base pour les travaux à effectuer conformément au mandat énoncé à l'article XIX:3 de l'AGCS, c'est-à-dire l'élaboration de lignes directrices et de procédures pour les négociations.

La Suisse est d'avis que le moment est venu de s'acquitter de la deuxième partie du mandat confié au Conseil du commerce des services, c'est-à-dire l'établissement de lignes directrices et de procédures pour les négociations.

Lignes directrices et procédures pour les négociations

En ce qui concerne les lignes directrices pour les négociations, l'article XIX de l'AGCS dispose qu'"aux fins d'établissement de ces lignes directrices, le Conseil du commerce des services procédera à une évaluation du commerce des services d'une manière globale et sur une base sectorielle en se référant aux objectifs du présent accord, y compris ceux qui sont énoncés au paragraphe 1 de l'article IV". La Suisse estime que, avec l'achèvement du programme d'échange de renseignements, le Conseil du commerce des services a mené à bien une grande partie des travaux permettant de procéder à une évaluation appropriée du commerce des services au sens de l'article XIX de l'AGCS. Par ailleurs, nous pensons que, avec la note établie par le Secrétariat à la suite de la décision adoptée par le Conseil le 15 décembre 1998 (S/C/W/94) et le prochain examen de cette note au Conseil, la majeure partie de ce que les Membres sont en mesure d'entreprendre, en ce qui concerne l'évaluation du commerce des services, aura été fait.

Suivant le mandat confié au Conseil au titre de l'article XIX de l'AGCS, la prochaine étape consiste à établir des lignes directrices et des procédures pour les négociations. Il n'existe aucun précédent formel pour les travaux que le Conseil est sur le point d'entreprendre dans le cadre de ce mandat. Il n'existe pas non plus de définition de l'expression "lignes directrices et procédures [pour les négociations]". La Suisse estime cependant que le Conseil devrait éviter tout débat abstrait sur la signification réelle de ces termes. Il devrait plutôt, conformément au mandat découlant de l'article XIX de l'AGCS, porter tous ses efforts sur la préparation des négociations de 2000, et ce de manière aussi concrète que possible.

Les précédentes négociations montrent qu'un programme de négociation consiste généralement à identifier et à déterminer: a) les thèmes de négociation; b) les objectifs de la négociation; c) une méthode ou des principes de négociation; d) un calendrier approximatif; et e) des arrangements pratiques concernant l'organisation des travaux. À l'heure actuelle, on ne voit pas bien dans quelle mesure le Conseil du commerce des services pourra traiter ces cinq aspects dans le délai imparti. La Suisse estime toutefois que le Conseil devrait au départ concentrer ses efforts sur le premier volet, c'est-à-dire l'identification des thèmes de négociation, car une telle identification est nécessaire pour que le Conseil puisse aborder les autres volets du programme. En conséquence, le présent document porte essentiellement sur l'identification des thèmes de négociation.

Thèmes de négociation

Certains des thèmes recensés ci-après ne sont pas nouveaux. Il a déjà été décidé que certains d'entre eux devaient être abordés dans le cadre des négociations de l'an 2000; d'autres thèmes sont déjà à l'étude conformément aux mandats pertinents découlant de l'AGCS. D'autres encore sont présentés comme des questions "nouvelles", c'est-à-dire des questions qui, selon nous, devraient être abordées lors des prochaines négociations, mais ne font pas encore l'objet d'une décision. Les thèmes en question sont présentés de manière structurée pour faire avancer la préparation des négociations de 2000 dans le cadre de l'AGCS.

Comme indiqué dans le préambule de l'AGCS, l'objet de l'Accord est d'obtenir une élévation progressive des niveaux de libéralisation du commerce des services par des séries de négociations multilatérales successives visant à promouvoir les intérêts de tous les participants sur la base d'avantages mutuels. Le débat mené jusqu'ici, principalement dans le cadre du programme d'échange de renseignements, fait ressortir plusieurs thèmes de négociation différents qui permettent d'assurer une élévation du niveau de libéralisation du commerce des services. On peut regrouper ces thèmes en trois grandes catégories: i) niveau des engagements concernant l'accès aux marchés et le traitement national; ii) réglementation intérieure et questions liées à l'article VI de l'AGCS; iii) fonctionnement de l'AGCS.

i) Engagements spécifiques et exemptions de l'obligation NPF

Les négociations concernant les engagements spécifiques menées pendant le Cycle d'Uruguay et dans le cadre du programme incorporé ont eu des résultats globaux hétérogènes aussi bien du point de vue intersectoriel qu'au niveau des différents pays. En particulier, le programme d'échange de renseignements a révélé l'existence de différences assez marquées entre les secteurs ou entre les pays en ce qui concerne les possibilités réelles et les perspectives d'accès aux marchés. À l'évidence, le concept de libéralisation progressive énoncé dans l'AGCS vise essentiellement à améliorer le niveau global des engagements spécifiques. En conséquence, la négociation des engagements spécifiques devrait être au cœur du programme de négociation de 2000.

Selon la Suisse, la négociation des engagements spécifiques devrait porter *a priori* sur tous les secteurs. Le mandat concernant les négociations prévu par l'article XIX de l'AGCS est énoncé de manière générale et n'exclut donc aucun secteur des négociations. Par ailleurs, une approche globale offre des perspectives de compromis, facilitant ainsi des négociations aboutissant à des gains substantiels pour tous les Membres, y compris les pays en développement Membres.

On peut prévoir cependant qu'un certain ordre de priorité se dégagera de la négociation des engagements spécifiques. Ainsi, des mesures de libéralisation additionnelles dans les secteurs caractérisés par des engagements limités (notamment le transport aérien, les services concernant l'environnement, les services de distribution, les services relatifs à l'énergie) produiront les effets les plus substantiels, ce qui fera probablement de l'examen de ces secteurs une priorité. Le secteur des transports maritimes méritera une attention spéciale, étant donné sa situation actuelle eu égard à

l'AGCS. En outre, il conviendrait d'accorder une attention particulière aux secteurs dans lesquels se sont produits depuis les dernières négociations des changements réglementaires, une modification des structures économiques ou des progrès technologiques (par exemple le transport aérien ou les services audiovisuels) qui facilitent la libéralisation au niveau multilatéral.

Une certaine rationalisation serait utile à la négociation des engagements en matière de libéralisation dans tous les secteurs, sous forme de méthodes établies d'un commun accord, que ce soit sur une base sectorielle ou intersectorielle, ou que ce soit pour un mode ou tous les modes. Par ailleurs, toujours compte tenu du principe de la libéralisation progressive, un niveau d'engagement plus homogène faciliterait l'interprétation de l'AGCS et contribuerait à renforcer son rôle en tant que cadre juridique de référence pour les exploitants. Par conséquent, la Suisse estime que l'élaboration de méthodes de libéralisation pourrait aider à faire avancer le processus de négociation. Le débat en la matière pourrait être axé sur certains des points suivants:

- établissement de listes types de services pour un sous-secteur donné, à inclure dans les engagements des Membres;
- détermination d'engagements minimaux types en matière de libéralisation par sous-secteur ou par mode (y compris le mouvement des personnes physiques);
- exclusion systématique de certains types de restrictions.

Enfin, l'Annexe sur les exemptions des obligations énoncées à l'article II de l'AGCS dispose que le Conseil du commerce des services réexaminera toutes les exemptions de l'obligation NPF cinq ans au plus tard après l'entrée en vigueur de l'Accord sur l'OMC, c'est-à-dire le 31 décembre 1999. En conséquence, il est à prévoir que les exemptions de l'obligation NPF seront abordées lors des négociations à venir ou du moins en parallèle à ces négociations.

ii) Réglementation intérieure (article VI de l'AGCS)

Pour la Suisse, les questions relatives à la réglementation intérieure deviendront un aspect de plus en plus important de la libéralisation du commerce des services si l'on veut assurer un accès effectif aux marchés. L'expérience montre clairement que les mesures en rapport avec la définition et la mise en œuvre des prescriptions et procédures en matière de licences et de qualifications, ainsi que des normes techniques [à savoir les mesures qui ne sont pas à inscrire dans les listes en vertu des articles XVI (accès aux marchés) et XVII (traitement national) de l'AGCS], peuvent gravement affecter les conditions effectives d'accès pour les services étrangers ou les fournisseurs de services étrangers. Avec un niveau croissant d'engagements concernant l'accès aux marchés et le traitement national, il est inévitable que les mesures énoncées à l'article VI de l'AGCS pour un accès effectif aux marchés deviendront plus importantes.

L'article VI:1 de l'AGCS dispose que les Membres "[feront] en sorte que toutes les mesures d'application générale qui affectent le commerce des services soient administrées d'une manière raisonnable, objective et impartiale" dans les secteurs où ils auront contracté des engagements spécifiques. L'article VI:4 charge le Conseil du commerce des services d'élaborer, par l'intermédiaire des organismes appropriés qu'il pourra établir, toutes disciplines nécessaires pour faire en sorte que les mesures en rapport avec les prescriptions et procédures en matière de qualifications, les normes techniques et les prescriptions en matière de licences ne constituent pas des obstacles non nécessaires au commerce des services. Dans le cadre de ce mandat, des travaux utiles ont jusqu'ici été effectués par le Groupe de travail des services professionnels. À notre avis, les Membres devraient, et c'est une

tâche prioritaire pour les négociations de 2000, faire fond sur ces travaux pour élaborer d'autres disciplines en rapport avec l'article VI de l'AGCS.¹

À notre avis, la question de la réglementation intérieure peut être améliorée à deux égards:

- L'article VI de l'AGCS, tel qu'il est libellé actuellement, est trop flou et relativement peu équilibré par rapport à l'article XVI (accès aux marchés) et à l'article XVII (traitement national). Comme indiqué ci-dessus, une plus grande libéralisation au titre des articles XVI et XVII accentuera même ce déséquilibre. Autrement dit, moins il y aura de restrictions concernant l'accès aux marchés et le traitement national, plus il sera important d'établir des règles concernant la réglementation intérieure. L'article VI devrait donc être réévalué et remanié pour que les règles qui y figurent soient plus claires et plus directes.
- Outre les principes généraux que l'article VI est censé énoncer, il ressort, notamment des discussions qui ont eu lieu dans le cadre du programme d'échange de renseignements, que des disciplines spécifiques seront probablement nécessaires, surtout dans les secteurs où il existe effectivement des contraintes réglementaires particulières qui affectent notablement les activités économiques. Le secteur des services est réputé être fortement réglementé, de sorte qu'il pourra être nécessaire, pour offrir aux fournisseurs de services un accès effectif aux marchés étrangers, au moins dans certains sous-secteurs, de préciser dans une certaine mesure les principes généraux énoncés à l'article VI de l'AGCS. Nous pouvons citer comme exemples le document de référence élaboré pour les services de télécommunication ainsi que les disciplines de l'article VI concernant les services comptables. Nous pensons qu'il faudrait prévoir d'autres disciplines de ce genre dans les autres secteurs.

iii) *Fonctionnement de l'AGCS*

Il ressort de l'expérience acquise pendant plus de quatre années de mise en œuvre de l'AGCS que l'Accord général et ses Annexes et Protocoles fonctionnent relativement bien. En parallèle, il s'est dégagé des premières années de mise en œuvre un certain nombre de questions présentant divers degrés d'importance et de pertinence qui devraient être examinées.

- La première faiblesse manifeste héritée du Cycle d'Uruguay concerne les règles de l'AGCS: le programme incorporé prévoit des négociations concernant trois questions non résolues issues du Cycle d'Uruguay, à savoir les mesures de sauvegarde d'urgence (article X de l'AGCS), les marchés publics (article XIII de l'AGCS) et les subventions (article XV de l'AGCS). Étant donné les problèmes conceptuels que posent certaines de ces questions et le rythme actuel des discussions au sein du Groupe de travail des règles de l'AGCS, ces négociations devraient se poursuivre au cours de la prochaine série de négociations. Si l'examen des règles de l'AGCS n'est pas achevé d'ici à la fin de 1999, ces questions devront être abordées et leur examen devra être terminé lors des prochaines négociations de 2000.

¹ Voir aussi: document S/C/W/66: Programme de travail au titre de l'article VI:4, communication de la Nouvelle-Zélande;
document S/C/W/96: Article VI:4 de l'AGCS: disciplines relatives à la réglementation intérieure applicables à tous les services (note du Secrétariat);
document S/C/W/97: Initiatives en matière de réglementation au niveau international dans le secteur des services (note d'information du Secrétariat).

- Pour la Suisse, bien que l'Accord général proprement dit ne doive pas être renégocié, il conviendrait de procéder à certains travaux d'examen pour assurer la cohérence de toutes les parties de l'Accord et pour permettre une certaine adaptation de dispositions particulières, lorsqu'une telle adaptation est nécessaire du point de vue technique, lorsqu'il existe des erreurs manifestes ou lorsque le texte ne traduit pas l'intention commune et évidente des Membres. En effet, certaines dispositions se sont révélées difficiles à interpréter ou à mettre en œuvre. Voici quelques exemples de ces questions:
 - la définition d'un fournisseur de services (financiers) donnée à l'article XXVIII est différente de celle qui figure dans l'Annexe sur les services financiers;
 - le rapport entre les exemptions des obligations énoncées à l'article II et les engagements spécifiques a donné lieu à différentes interprétations pendant les négociations sur les services de télécommunication et les services financiers, mais aussi pendant les négociations relatives aux accessions;
 - l'article XX:2 de l'AGCS dispose ce qui suit: "Les mesures incompatibles à la fois avec les articles XVI et XVII seront inscrites dans la colonne relative à l'article XVI. Dans ce cas, l'inscription sera considérée comme introduisant une condition ou une restriction concernant également l'article XVII." Cette prescription s'est révélée assez pesante, car elle empêche un pays de soumettre à l'obligation du traitement national une restriction appliquée au titre de l'article XVI de l'AGCS, même s'il souhaite le faire;
 - dans la pratique, la distinction entre le mode 1 et le mode 2 énoncée à l'article premier de l'AGCS s'est révélée difficile à mettre en œuvre, du moins dans certains secteurs.
- Enfin, plusieurs lacunes techniques du système de l'AGCS sont apparues lors de la mise en œuvre des obligations et lors des négociations concernant les accessions. Certaines d'entre elles ont été examinées au Comité des engagements spécifiques et d'autres ont été mises en évidence dans le cadre du programme d'échange de renseignements. Il s'agit, entre autres, des questions suivantes:
 - classification des services, en particulier les nouveaux services;
 - questions relatives à l'établissement des listes.

Selon la Suisse, les négociations de 2000 devraient offrir l'occasion d'aborder ces questions techniques et de procéder aux ajustements nécessaires.

Conclusion

La présente contribution a pour objet d'exposer de manière structurée les questions qui, à notre avis, devraient figurer au programme des négociations de 2000 dans le cadre de l'AGCS. Nous proposons que le Conseil du commerce des services s'attache d'abord à déterminer les questions qui seront négociées par les Membres au cours des négociations de 2000 dans le cadre de l'AGCS, sans préjudice des autres aspects d'un programme de négociation, ainsi qu'il est décrit ci-dessus, par exemple les objectifs ou l'organisation des négociations.