

LE MARCHÉ MONDIAL DES SERVICES. RÈGLES ET EXIGENCES DE L'OMC ET LES PROBLÈMES DES PAYS CANDIDATS

Par

Dr Saul ALANOCA^{1*}

Le marché mondial des services

1. Le commerce international du marché mondial des services représente environ 1400 milliards de dollars américains par an et 18 % du commerce international total. Ce marché est plus important que celui des biens dans les pays industriels avancés où sa part représente environ **60 à 80 % du PIB total**. Compte tenu de son taux de croissance, le marché des services devrait doubler en volume au cours des 15 à 20 prochaines années. Les services sont l'un des principaux moteurs de l'économie internationale et leurs secteurs sont parmi les plus dynamiques du commerce mondial. C'est le cas des services financiers, des télécommunications ou touristiques. Les entreprises de services achètent plus de 60 % des produits du secteur manufacturier. Ils représentent également jusqu'à 70 % de la valeur ajoutée des produits manufacturés et agricoles et jouent un rôle clé dans l'amélioration de la compétitivité du pays.
2. Les principaux exportateurs et importateurs de services sont les États-Unis, le Royaume-Uni, la France, l'Allemagne, l'Italie et le Japon. Ensemble, ils représentent environ 47 % du commerce international des services. Parmi les pays en développement et d'Europe de l'Est, la Chine, la Turquie, la Thaïlande, l'Inde, le Mexique, la Pologne et la Russie sont les plus importants exportateurs de services. Du côté des importations, il faut inclure dans le groupe la Malaisie, l'Indonésie et le Brésil. Au total, ils détiennent 11 % des parts de marché mondial des services (Fig. 1).
3. Le marché des services est sous-évalué, en raison de classifications différentes, de ses évolutions rapides et du manque de données statistiques fiables. De nombreux analystes estiment que le marché représente environ 25 à 30 % du commerce international. Pour améliorer l'évaluation du secteur des services, les membres de l'OMC ont recours de plus en plus au système de classification centrale des produits (CPC) de l'ONU. C'est aujourd'hui l'un des plus utilisés. Cela couvre **12 domaines principaux, subdivisés en 155 sous-secteurs**, qui font l'objet de négociations pour les pays candidats à l'OMC ainsi que pour le prochain cycle de négociations multilatérales. (Fig. 1).

Négociations multilatérales et services

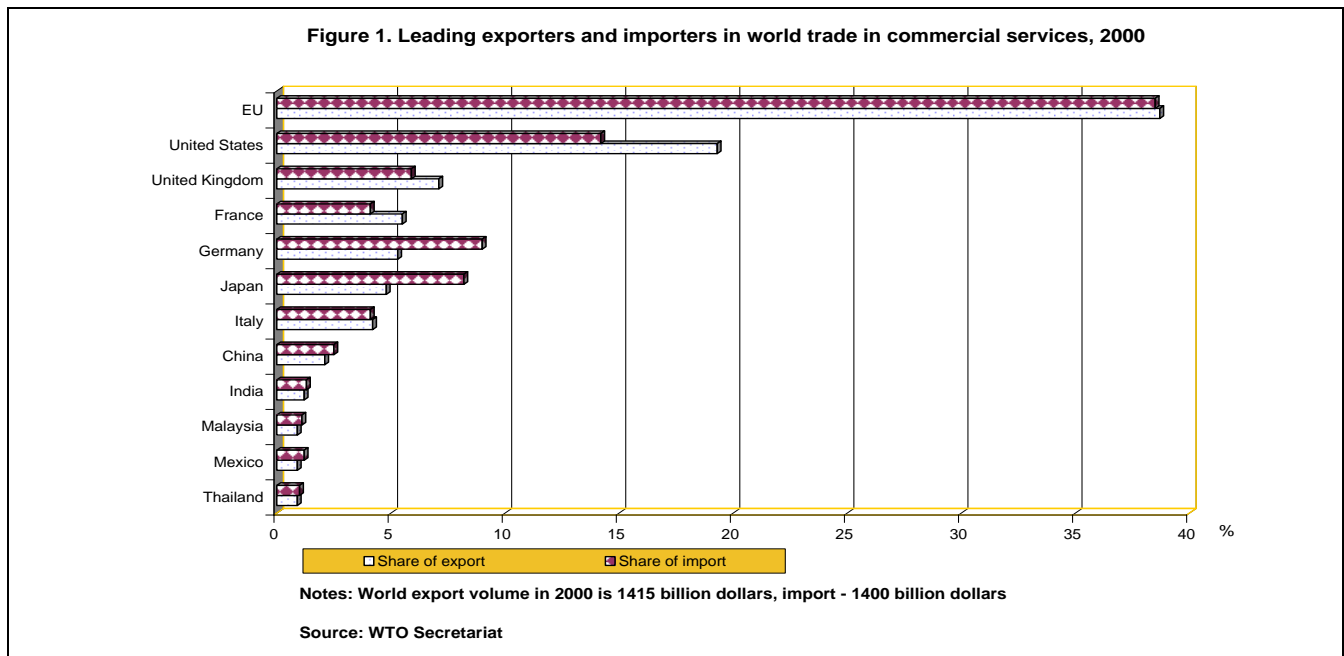
4. Le commerce international des services n'était réglementé par aucun accord multilatéral jusqu'à la fin du Cycle d'Uruguay (ou RU) en 1994. Son insertion dans la réglementation du système du commerce multilatéral (SCM) est l'une des réalisations les plus importantes du Cycle. Les négociations sur les services au cours du Cycle d'Uruguay ont été parmi les plus difficiles à mener en raison de leur état de **nouveau enjeu commercial** en matière de réglementation internationale, les obstacles à sa mise en place ou à la modification de la législation des membres du GATT et les divergences politiques entre pays en développement et pays industrialisés. Les principaux problèmes du Cycle étaient la législation du pays, les obstacles concernant le traitement différent entre les étrangers et les nationaux, les limitations du marché pour les entreprises étrangères, le recours aux subventions, etc. Ainsi, au début du Cycle d'Uruguay (RU) en 1986, un nombre important de pays en développement (PVD) étaient opposés à l'inclusion des services dans les négociations. Ils ont fait valoir la nécessité d'introduire des conditions spécifiques pour protéger les secteurs des services naissants ou les "champions nationaux".

¹Toutes les opinions engagent la seule responsabilité de l'auteur. Présenté en anglais lors d'un séminaire sur les services et l'OMC en Moldavie en 1999, et à Kiev en 2002 (texte actualisé).

Mots clés : Commerce des services, AGCS, négociations sur les services, modes de fourniture, engagements, accession à l'OMC, difficultés

* Conseiller principal. Politique commerciale et accession à l'OMC UEPLAC (Ukrainian-European Policy and Legal Advice Centre). Soutien de la coopération de l'UE. E-mail : saul.alanoca@free.fr; Alanoca@ueplac.kiev.ua;

5. D'autre part, l'UE, les États-Unis et le Japon ont insisté pour que les services soient inclus dans les négociations, tout en concédant un minimum de changements dans leurs listes. Dans le même temps, l'UE et les États-Unis divergent dans leur approche de la régulation du marché. L'UE a proposé une libéralisation volontaire et unilatérale basée sur la création de son marché unique des services. Dans ce contexte, l'UE, en vertu des articles 57 et 58 du Traité de Rome, a appliqué le principe du traitement national (NTP). Toutefois, certains secteurs ont bénéficié d'un traitement limité pour les entreprises étrangères. Un cas typique est celui de l'UE : le secteur audiovisuel.



6. Les États-Unis, deuxième marché de services le plus ouvert, ont proposé des négociations basées sur la réciprocité, c'est-à-dire que seuls les pays ouvrant leur marché dans des conditions similaires peuvent bénéficier d'un traitement similaire pour profiter des possibilités du grand marché américain. Cependant, les négociateurs américains ont considéré la menace de refuser le statut de nation la plus favorisée (NPF) dans les secteurs des services financiers, du transport maritime et des télécommunications de base comme un moyen de pression pour garantir que les autres pays s'engagent sérieusement et rapidement dans une réduction réciproque des barrières commerciales.
7. En fin de compte, la plupart des pays se sont contentés d'accepter un code-cadre qui fixait essentiellement un statu quo sur l'accès au marché existant, espérant que les futures négociations commerciales se concentreraient sur d'autres questions clés pour la libéralisation des échanges. La question du traitement NPF a été suspendue pour les industries sensibles et divers secteurs compte tenu de la situation dans laquelle les négociations se sont poursuivies après la fin du Cycle d'Uruguay. Ces négociations sont appelées les "protocoles" du GATS (Accord général sur le commerce et les services). Ainsi, le deuxième (juillet 97) et le cinquième (novembre 97) "protocoles" de l'AGCS concernent les services financiers, le troisième (juillet 95) le mouvement des personnes physiques et le quatrième protocole (avril 97) concerne les télécommunications de base.
8. La définition des services est absente de l'AGCS, mais elle considère le commerce des services suivant 4 **modes de fourniture ou vente** :
1. Fourniture transfrontalière (mode 1), c'est-à-dire du territoire d'un pays à un autre, cela ne nécessite pas de mouvement physique du fournisseur ou du consommateur. Un cas typique est celui des appels téléphoniques internationaux, de la transmission électronique de données et autres.
2. Consommation à l'étranger (mode 2), c'est-à-dire depuis le territoire d'un membre vers le consommateur de services de tout autre membre. C'est le cas des visites touristiques et des formations à l'étranger de cadres ou d'étudiants.
3. Présence commerciale (mode 3) services vendus sur le territoire d'un membre par des entreprises étrangères ayant une présence commerciale établie dans le pays. C'est le cas des banques étrangères, des chaînes hôtelières, des services d'ingénierie, etc. L'investissement à l'étranger est basé sur ce mode.
4. Présence de personnes physiques (mode 4),

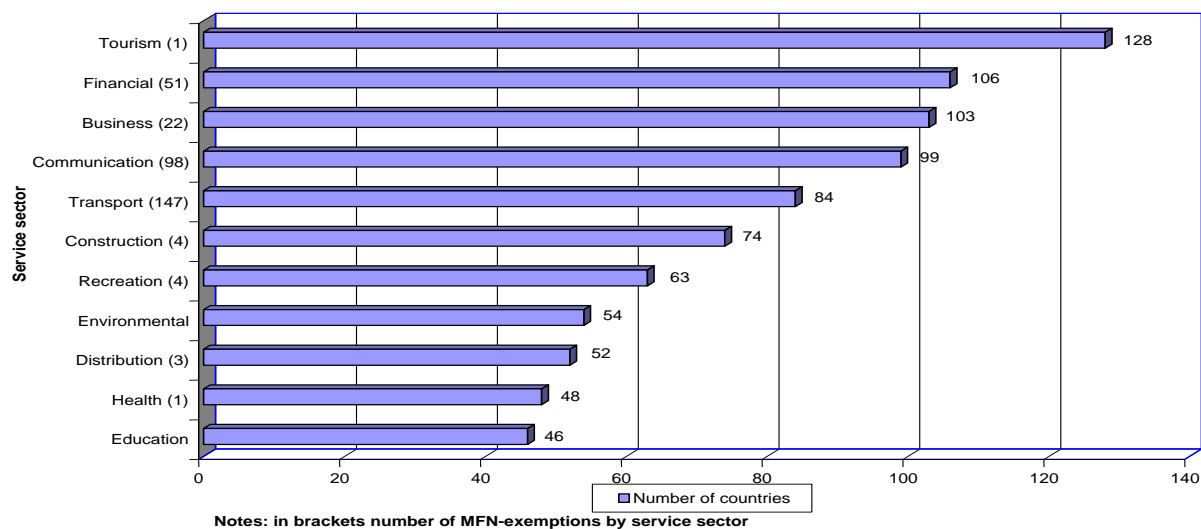
il s'agit de la fourniture de services nécessitant le mouvement ou la présence temporaire d'une personne d'un pays dans un autre. C'est le cas des consultants, des mannequins, des experts de la santé, des géologues, etc.

9. Afin de faciliter la conclusion d'un accord entre les membres, des exemptions NPF (art. 2) ont été autorisées pour tous les services. Ils sont temporaires et figurent dans la liste des engagements du pays. Les exemptions sont révisées tous les 5 ans et ne devraient pas durer plus de 10 ans après les négociations. Tous les services répertoriés dans la liste du pays appliquent le principe du traitement national. Les pays ont également négocié diverses limitations du marché pour une période déterminée telles que : le nombre de fournisseurs de services autorisés, la part de participation au capital et le nombre de personnes physiques à employer. Compte tenu des limitations et des possibilités d'exemption, l'AGCS envisage un accord flexible qui laisse place à des engagements et à des facilités politiques pour les décideurs. Il est également considéré comme un **accord inachevé ou compromis** avec un ordre du jour strict pour le prochain tour.

Engagements dans le secteur des services

10. En nombre d'engagements par pays, le **secteur du tourisme** est le plus important, 128 pays ont adhéré à ce secteur (juin 2000), suivi de celui des **services financiers et commerciaux** avec plus de 100 pays. Les **communications**, autre secteur important, a l'engagement de 99 pays (voir Fig. 2). D'un autre côté, environ 66 % des membres de l'OMC ont présenté des exemptions NPF et 80 % d'entre eux ont introduit des exemptions illimitées, ce qui est en contradiction avec l'accord. Les **exonérations** se situent principalement dans quatre secteurs : les transports (147 cas, voir Fig. 2), les communications (98), la finance (51 cas) et les services aux entreprises (22).

Figure 2. Structure of WTO Members' commitments by service sector, 2000



11. Le tourisme est un secteur en forte croissance, considéré comme un important générateur d'emplois dans le monde entier et dans lequel de nombreux pays en développement et d'Europe de l'Est (Pologne, République tchèque) sont compétitifs. Cependant les principales destinations touristiques sont la France, les États-Unis et l'Espagne. Presque tous les membres de l'OMC ont pris des engagements notamment sur les services des hôtels et des restaurants. Les limitations initiales sont la **réglementation des devises** (*consommation à l'étranger, mode 2*). Les agences de voyages ou tour operators qui peuvent être confrontés à des restrictions sur **l'établissement d'une présence** (*mode 3*) sur les principaux marchés d'approvisionnement pour capter l'activité touristique, y compris des restrictions (visa) sur les voyages à l'étranger du personnel de supervision. Un autre problème est l'accès au système mondial de distribution des informations liées au tourisme. Compte tenu de l'utilisation croissante de la réservation informatisée pour réserver des hôtels, des voitures de location, des visites guidées, etc., toute restriction à l'utilisation par les agences de voyages locales peut avoir un effet de distorsion des échanges. Pour garantir les revenus du tourisme, il est important d'impliquer les agents de l'immigration et du commerce ainsi que les agences de tourisme pour assurer l'accès au marché. La simplification du régime des visas et la garantie de la sécurité des touristes sont importantes pour développer ce marché.
12. Le contrat de services financiers couvre tous les services d'assurance et ceux liés à l'assurance, ainsi que les services bancaires et financiers. Au total, ils couvrent plus de 17 sous-secteurs (Fig. 2) allant des services de vie et de santé à la gestion du courtage financier et au transfert d'informations financières. Le niveau d'engagements

dans ce secteur est élevé, mais il faut remarquer que 39 membres de l'OMC ont pris des exemptions NPF et qu'un nombre considérable de limitations ont été énumérées tant au niveau de l'accès au marché que du traitement national. On peut également remarquer que plusieurs économies en développement et en transition se sont davantage engagées dans le secteur bancaire et des assurances que les membres établis du GATT.

13. En matière de services aux entreprises ou professionnels, les engagements pris représentent plus de 90 % du marché mondial. Il comprend des engagements dans les domaines du conseil en gestion, de la comptabilité, des services informatiques, de la R&D, des services juridiques, de l'immobilier et autres. Les pays de la CEI ont engagé une partie importante des sous-secteurs de cette catégorie (Tab. 1). Après décision ministérielle spéciale, il est recommandé de créer un groupe de travail pour s'assurer que les principes concernant la réglementation intérieure et la reconnaissance des qualifications et des normes (Art. 7) ne constituent pas des obstacles au commerce des services professionnels.

| Tableau 1. Engagements en matière de services pour de nouveaux membres de l'OMC. | | | | | | |
|---|-----------------|-----------------|-----------------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| Pays | Bulgarie | Mongolie | République du Kirghizistan | Lettonie | Estonie | Géorgie |
| Date d'adhésion | 01.12.96 | 29.01.97 | 20.12.98 | 10.02.98 | 13.11.99 | 14.06.00 |
| Total des sous-secteurs. (155) | 78 | 32 | 131 | 115 | 96 | 120 |
| Services financiers (17) : | 14 | Dix | 14 | 16 | 16 | 16 |
| Banque (12) | 9 | 8 | 11 | 12 | 12 | 12 |
| Assurance (4) | 4 | 2 | 3 | 4 | 4 | 4 |
| Affaires (46) | 27 | 6 | 39 | 37 | 28 | 41 |
| Communication (24) | 11 | 9 | 22 | 16 | 16 | 20 |

Remarques : entre parenthèses nombre de sous-secteurs ; a - nombre total de sous-secteurs dans la catégorie concernée

Source : Secrétariat de l'OMC

Conditions des pays candidats et difficultés liées aux accords sur les services

14. La plupart des 20 derniers pays ayant adhéré au cours des 5 dernières années ont été confrontés à d'importants problèmes dans la présentation de l'offre de services. Plusieurs d'entre eux l'ont présenté 2 à 3 fois avant de commencer réellement les négociations et d'autres ont présenté une offre de négociation comportant de nombreuses contradictions techniques. Tous ont rencontré des difficultés pour modifier la législation. Parmi les principaux problèmes figurent : une connaissance et **compréhension** du contrat de service et des interprétations erronées des modes de fourniture et du formulaire de présentation du calendrier des engagements. Il y a généralement beaucoup de malentendus sur le vocabulaire spécifique, comme les limitations sur l'accès au marché, le traitement national, l'exemption NPF, l'absence de consolidation, le mode 2 (consommation à l'étranger), la présence commerciale, la confusion entre filiales, succursales et représentation.
15. Dans divers cas, les conditions des engagements sectoriels sont contradictoires avec les engagements horizontaux (HC). Dans d'autres cas, la description du CH est vague et peu claire, notamment lorsqu'elle concerne les limitations de l'accès au marché et du traitement national. Cela a des conséquences lorsque sont présentés les engagements du secteur. Une grande partie de ces problèmes est due au manque de connaissance du système GATS et de l'OMC, à la manière dont l'offre doit être préparée, au manque ou à la faiblesse de la coordination du processus entre les institutions, à une rotation élevée du personnel. À côté de cela, il faut citer le manque de ressources matérielles et financières adéquates pour mener à bien le processus d'adhésion.
16. Ainsi, plusieurs pays ont retardé leur processus d'adhésion en raison d'**engagements peu clairs ou faibles** sur l'accès au marché. La **Chine** par exemple, après 15 ans de négociations, a été confrontée à des difficultés pour parvenir à un accord sur les questions bancaires et d'assurance, principalement avec les États-Unis, l'UE, la Suisse et le Japon. En ce qui concerne les **services bancaires**, la Chine autorise aujourd'hui les banques étrangères à effectuer des opérations en devises et à fournir des services en monnaie locale aux entreprises chinoises dans les deux ans suivant leur accession à l'OMC et aux particuliers dans les cinq ans. En matière **d'assurance**, les compagnies d'assurance non-vie étrangères peuvent créer des succursales ou des coentreprises (JV) avec une participation à 51 % et des filiales à 100 % après 2 ans d'adhésion. Pour les risques commerciaux à grande échelle,

la réassurance et l'assurance et la réassurance maritime, aérienne et transport internationale, une JV à 50 % sera possible. Les conditions d'investissement proposées par la Chine sont limitées à 51 % dans les 3 premières années et à 100 % dans les 5 ans suivant l'adhésion à l'OMC. Dans les **télécoms**, les opérateurs mobiles étrangers en Chine se voient accorder une participation de 25 % dans la JV, qui passera à 35 % au bout d'un an et à 49 % au bout de 3 ans. Dans le domaine de l'**Internet**, des services de radiomessagerie et d'autres services à valeur ajoutée, les sociétés étrangères pourraient prendre 30 % du capital d'entreprises chinoises à Pékin, Shanghai et Guangzhou, et cette participation pourrait atteindre 50 % d'ici deux ans lorsque les contraintes géographiques seront levées.

17. D'autres problèmes auxquels sont confrontés les pays accédants ont été la présentation de leurs listes d'engagements sur les **services audiovisuels**, qui comprennent les films, la production de bandes vidéo et sa distribution, les services de radio et de télévision et autres. Ainsi, deux pays baltes, la Croatie, l'Albanie et la Moldavie, ont vu leur adhésion et leurs négociations sur l'AGCS retardées de 6 à 10 mois. La plupart d'entre eux ont présenté un engagement d'accès libéral et ouvert au marché qui a satisfait les négociateurs américains mais pas l'UE. Cela est dû à la conception qu'ils ont du secteur audiovisuel. Pour les États-Unis, qui sont le plus important fournisseur de services audiovisuels au monde et en Europe, c'est un produit comme les autres, mais pour l'UE et en particulier pour la France et, dans une certaine mesure, l'Italie, l'Espagne, l'Inde et l'Australie, leur marché présente des règles plus strictes pour l'accès au marché. Pour l'UE, il s'agit d'un produit important qui permet le **développement de sa culture** et de sa façon de penser. Ainsi elle a protégé son marché pour soutenir son développement avec des subventions spéciales de l'État, des quotas, des langues et autres. Pour les USA, c'est à l'exportateur, ou importateur de montrer la vidéo, téléfilm etc. sur le marché dans la langue de son choix (chinois, hindi, italien, etc.), si le marché l'accepte, Ok, sympa, sinon, vous avez perdu votre argent.
18. De l'autre côté, les pays d'Europe de l'Est candidats à l'UE et qui font partie du Conseil de l'Europe, ont présenté des engagements en matière de programmation audiovisuelle contradictoires avec les conditions existant sur le marché de l'UE. Ainsi, le premier calendrier ou compromis de ces pays reste en dehors de tout programme légal de soutien de l'UE au développement du secteur audiovisuel du pays. Le changement concernant les engagements audiovisuels impliquait également des renégociations avec les États-Unis qui avaient déjà accepté la première offre. Cela oblige également à des négociations entre l'UE et les États-Unis sur l'offre d'un pays particulier. On peut également remarquer que plusieurs de ces pays ont d'abord négocié avec les États-Unis, puis avec l'UE, ce qui était considéré comme sûr ou plus facile ; c'était une mauvaise stratégie et une mauvaise interprétation des engagements audiovisuels de l'UE et de l'OMC.
19. Pour finir, il faut dire que divers pays adhérents ont présenté des calendriers de services **déconnectés** de la politique de développement économique et du processus de restructuration du pays. Cela est dû en partie à l'absence de stratégie de développement du marché des services et à la manière dont les calendriers de présentation des compromis sont établis. Dans la plupart des cas, les départements et les personnes en contact travaillent en marge du processus et leur fonction est perçue comme technique plutôt que comme politique stratégique. Rares sont les pays qui ont évalué sérieusement les implications économiques et sociales des secteurs clés de la liste des services. La plupart d'entre eux excluent simplement le secteur ou introduisent des exemptions. Peut-être devons-nous rappeler que l'adhésion à l'OMC est une volonté politique qui facilite la restructuration de l'économie en s'appuyant sur la réforme commerciale par l'introduction de nouvelles lois. L'adhésion d'un pays à l'OMC est un moyen d'aider à son développement à condition qu'il adopte au préalable les règles claires et transparentes de celles-ci. Certains pays ont envisagé d'adhérer à l'OMC de la même manière qu'au GATT et d'autres d'y adhérer en appliquant les règles au fur et mesure.

Saúl Alanoca
Conseiller commercial senior
UEPLAC, Kiev. 2002