



## ***Les services dans la tourmente : Au sein de l'UE comme à l'OMC !***

Institué en 1994, en conséquence de l'Uruguay Round<sup>1</sup>, l'*Accord général sur le commerce des services* (AGCS) fait partie intégrante des négociations au sein de l'Organisation mondiale du Commerce (OMC).

Cet accord a pour objectif majeur de parvenir à une libéralisation progressive des services dans le cadre de négociations permanentes entre les 149 Etats membres de l'OMC<sup>2</sup>, reconnue juridiquement comme organisation internationale.

Il s'agit d'améliorer ainsi « *les conditions en matière de commerce, d'investissement au moyen de disciplines convenues au plan multilatéral et de stabiliser les relations commerciales dans le monde grâce à des consolidations sur la base de la nation la plus favorisée* »<sup>3</sup>.

Depuis qu'elle a été rendue publique par son initiateur - l'ex-commissaire européen au Marché intérieur, le Néerlandais Fritz Bolkestein -, à la fin de l'année 2003, la Commission européenne n'a cessé de démentir tout agenda parallèle entre la Directive Services (régulièrement appelée Directive 'Bolkestein') et l'AGCS.

Ce dernier représente pour les pays européens - surtout les plus grands comme l'Allemagne et la Grande-Bretagne, l'Italie, la France...ou encore l'Espagne -, l'un des principaux enjeux de la mondialisation effrénée des échanges à laquelle nous assistons depuis plus de dix ans voire davantage, avec l'OMC pour chef d'orchestre. Pourquoi ? Simplement parce que l'Union européenne (UE) est le leader mondial sur le marché des services!

---

<sup>1</sup> Le cycle d'Uruguay - ou *Uruguay Round* - s'inscrit dans la continuité de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT). Cet accord, adopté en 1948, visait à établir les règles du système commercial mondial. Peu de temps après son élaboration, il a donné naissance à une organisation internationale de fait : le GATT, devenu depuis l'Organisation mondiale du Commerce (en janvier 1995). Le cycle d'Uruguay constitue le dernier et le plus important de ces cycles ; il a duré près de huit années (de 1986 à 1994) tandis qu'il a porté sur presque tous les domaines d'échanges possibles.

<sup>2</sup> <http://www.wto.org> .

<sup>3</sup> OMC, *Accord général sur le Commerce des Services*, WTO-OMC, Marrakech, Avril 1994.



En effet, l'UE est à la fois le plus gros exportateur et importateur de services de la planète tandis que le secteur pèse pour 24 % de son commerce mondial. En 2005, les services représentaient plus de deux tiers du produit intérieur brut européen (PIB) et deux tiers des emplois : soit plus de 110 millions de postes<sup>4</sup> !

Partant de ces chiffres, depuis 2004, la Commission européenne n'a cessé de faire du lobbying afin de pousser les eurodéputés à adopter la Directive Services, telle que Fritz Bolkestein l'avait alors rédigée. Toutefois, récemment, après de nombreuses contestations et mobilisations tous azimuts au sein de l'Union européenne, la directive en question a vu son champ d'application être quelque peu restreint<sup>5</sup>.

### *Quel est le champ d'application de l'AGCS ?*

#### *Quels sont les services visés ?*

Tout comme la Directive Services 'dernière mouture', l'Accord général sur le commerce des services est extrêmement large et applique le principe du pays d'accueil, principe selon lequel les fournisseurs de services peuvent prester dans n'importe quel pays membre de l'OMC, en étant soumis uniquement à la réglementation de leur pays d'accueil (salaire minimum, durée légale du travail, etc.).

Et seuls les services dits 'régaliens', fournis « dans l'exercice du pouvoir gouvernemental » [exemples : Défense nationale, Justice, Police, etc.], parce qu'ils ne sont 'fournis ni sur une base commerciale, ni mis en concurrence avec un ou plusieurs autres prestataires de services', ne tombent pas sous le bâton de l'AGCS<sup>6</sup>.

Contrairement à ce qui est en cours au sein de l'Union européenne, via la Directive Services qui organise la mise en concurrence des services en déréglementant les marchés des vingt-cinq Etats membres de l'UE, en tant que tel, l'AGCS ne porte pas sur l'organisation de l'ouverture des services à la concurrence. Il incite plutôt les Etats à accroître les échanges mondiaux de services tandis qu'il ne contient aucune forme d'engagement spécifique de libéralisation ; en effet, il appartient aux seuls pays membres de l'OMC, selon leurs intérêts en la matière, de déterminer leur propre liste de services à libéraliser. Mais de quels types de services s'agit-il exactement ?

---

<sup>4</sup> Organisation mondiale du Commerce, *Statistiques du commerce international 2006*, WTO-OMC, Lausanne, 2006.

<sup>5</sup> Commission des Communautés européennes, *Avis 2004/0001 (COD) concernant la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil, relative aux services dans le Marché intérieur*, CEE, Bruxelles, Novembre 2006.

<sup>6</sup> [http://www.wto.org/french/tratop\\_f/serv\\_f/gatsqa\\_f.htm](http://www.wto.org/french/tratop_f/serv_f/gatsqa_f.htm).



A quelques exceptions près, tous les services sont directement concernés par l'AGCS, en ce compris de nombreux services publics tels les services d'épuration d'eau, les services environnementaux ou encore de voirie, les services postaux, les transports...alors que les services audiovisuels et culturels, les services d'éducation et d'enseignement, de santé ou encore les services sociaux ont pour l'instant été épargnés par l'OMC. L'AGCS ne protège ainsi que très peu de services publics !

En fait, l'AGCS met en évidence quatre grands modes de services :

1. Mode I : « *Les services transfrontières* »

C'est le cas de services rendus par un Call center belge qui travaille à l'international. Il est donc exigé du Call center établi en Belgique, mais qui fournit des services après-vente au Luxembourg, qu'il ait un établissement officiel, légal au Luxembourg. Le service passe ainsi du Luxembourg vers la Belgique.

2. Mode II : « *La consommation de services à l'étranger, hors de son pays d'origine* »

Par exemple, un résident belge qui suivrait une formation professionnelle au Luxembourg ne pourrait pas bénéficier de déductions fiscales en Belgique [tel que c'est parfois le cas pour des formations similaires qui y sont organisées]. Donc le destinataire belge se rend au Luxembourg pour y utiliser un service tandis que cet échange peut être contraint par des exigences de nationalité, de résidence ou par une politique fiscale discriminatoire.

3. Mode III : « *La présence commerciale à l'étranger, hors de son pays d'origine* »

Par exemple, un distributeur provenant du Luxembourg et qui établirait une filiale en Belgique serait soumis à des règles belges sur la localisation ou encore les surfaces maximales à occuper. Le prestataire luxembourgeois peut donc se heurter à des limites quantitatives, à des procédures d'autorisation, à des exigences de qualification ou de nationalité.

4. Mode IV : « *Les mouvements de personnes physiques* »

Ce type de services implique un déplacement, par exemple, de prestataires non-salariés (Mode IVa) ou de salariés détachés (Mode IVb) luxembourgeois vers la Belgique et contraint le prestataire de services luxembourgeois à respecter les règles du pays d'accueil, donc les règles belges (telles que des exigences de qualification ou encore d'enregistrement).

Aussi, un architecte luxembourgeois qui fournirait une consultation temporaire en Belgique pourrait être contraint de s'enregistrer auprès d'une association professionnelle belge d'architectes. Ou encore, une entreprise de construction luxembourgeoise, qui détache régulièrement pour de brèves périodes, ses ouvriers sur différents chantiers en Belgique devra obtenir, pour chacun de ces détachements, une nouvelle autorisation auprès des autorités belges compétentes.

Remarquons que le Mode IVb [concernant les salariés détachés] est déjà organisé, depuis 1996, par une autre directive européenne<sup>7</sup> supposant l'application de la règle du pays d'accueil (salaire minimum, horaire de travail, congés payés, CCT, sécurité et hygiène, etc.). Ce mode ne tombe donc pas dans le champ d'application de la Directive Services et ne vise pas les entrepreneurs ou travailleurs indépendants.

Le détachement de travailleurs est ainsi vu, lui, comme un cas d'exclusion somme toute assez normal tant que la Directive 96/71/CE n'a pas été mise en révision pour une amélioration éventuelle<sup>8</sup>.

La Directive Services, quant à elle, vise à supprimer tous les obstacles sur deux plans ! D'une part, ceux liés à la *liberté d'établissement* [dont les mesures concernent le Mode III de l'AGCS] ; elle vise également la simplification administrative et établit la liste des exigences légales qui seront interdites à l'avenir dans les vingt-cinq Etats membres. D'autre part, ceux liés à la *libre circulation des services* sur tout le territoire de l'UE, dont les mesures concernent les Modes I, II et IV de l'AGCS. Ces mesures sont de deux types :

- l'un liste les prescrits réglementaires désormais interdits dans l'Union européenne ;
- l'autre introduit le 'principe du pays d'origine', supprimé de la Directive Services par les eurodéputés le jeudi 16 février 2006, au Parlement européen (PE).

En effet, en avril 2006, après plusieurs mois de débats houleux, la Commission s'est résolue à approuver une proposition modifiée, dans laquelle elle reprend la plupart des éléments du compromis intervenu quelques semaines avant au PE. La Commission a alors largement suivi l'avis de ce dernier et a confirmé, par ailleurs, que la Directives Services ne poursuivait pas l'objectif de libéraliser les services d'intérêt économique général (SIEG), ni même de privatiser les entreprises publiques fournissant des services.

---

<sup>7</sup> CEE, Directive 96/71/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services [JOCE du 21/01/1997 – N°L18/1], Bruxelles.

<sup>8</sup> Conseil Central de l'Economie, *Marché intérieur des services*, dans Lettre mensuelle socio-économique, N° 108, CEE, Bruxelles, Octobre 2005, p. 12.



Au travers de cette mesure, il n'est pas plus question - jusqu'à quand ? - de remettre en question la liberté des Etats membres de définir ce qu'ils considèrent comme étant des SIEG, comment ces services doivent être organisés et financés, dans le respect des aides, et à quelles obligations spécifiques ils doivent obéir.

La Commission européenne a choisi dès lors de limiter l'exclusion du champ d'application de la Directive aux services d'intérêt général non économiques. Sauf exceptions<sup>9</sup>, les SIEG restent bel et bien concernés par les prescrits de la Directive Services.

Sur ce terrain, l'enjeu réside manifestement dans la mise en place, au sein des Etats membres de l'UE, d'un travail de définition précise des services d'intérêt général non économique (SIG) tels que l'Education nationale ou la Justice...qui sont exclus, depuis le début du débat, du champ d'application de la Directive 'Bolkestein'.

### *En guise de conclusions*

Dans le domaine des services, selon de très nombreux observateurs et maintenant que la Directive Services a fait l'objet d'un compromis au Parlement européen, l'effet retour des négociations au sein de l'OMC risque de mener à une ouverture croissante du marché des services vers le reste du monde et de générer toujours plus de concessions : avec toutes les répercussions en matière de délocalisations tant des emplois que des investissements auxquelles on peut s'attendre dans pareil scénario.

Aussi, l'adoption de la Directive Services, au niveau de l'UE - bien que rabaissée par rapport à la version initiale déposée par Fritz Bolkestein<sup>10</sup> et malgré le fait que l'AGCS n'est pas une simple transposition du plan mondial au plan européen -, risque d'avoir des effets sur les négociations à l'OMC en matière de libéralisation des services étant donné que la Commission, au sein de cette dernière, est seule à défendre les intérêts des Etats membres de l'Union européenne. Elle aura donc les 'mains libres' pour négocier les offres de libéralisation des services étant donné que la Directive Services, 'bien qu'allégée', fera partie intégrante de l'acquis communautaire ; au risque de ne plus pouvoir faire machine arrière à l'avenir !

---

<sup>9</sup> Tels que les secteurs des transports et des télécommunications, organisés par des directives spécifiques, distinctes.

<sup>10</sup> Entre février 2006 et avril 2006, le champ d'application de la Directive Services a donc été réduit. Ainsi, outre les exclusions déjà prévues par la Commission dans sa proposition initiale, sont également exclus : les services d'intérêt général (ou SIG), les services des agences de travail intérimaire, tous les services de soins de santé, tous les services audiovisuels [quel que soit leur mode de production, de distribution et de transmission], les activités de jeux d'argent impliquant des mises ayant une valeur monétaire dans les jeux de hasard (y compris les loteries, les casinos et les transactions portant sur des paris), les services sociaux relatifs au logement social, à la garde des enfants et l'aide aux familles et aux personnes dans le besoin qui, en raison de leur intérêt pour la société, sont fournis soit par l'Etat, soit par des prestataires mandatés par l'Etat et qui ont pour objectif d'assister des personnes se trouvant dans une situation de besoin particulière. Sont aussi exclus les services de gardiennage et de sécurité privée.

Une telle manœuvre de la Commission européenne paraît d'autant plus évidente et est d'autant plus à craindre que dans le cadre de la reprise du cycle de Doha à Hong Kong, en décembre 2005, la Commission a subordonné ses éventuelles concessions en matière de réduction des aides aux agriculteurs européens à des avancées significatives sur le terrain des services, surtout ceux qui sont visés par la Directive les organisant.

La Commission y a demandé aux autres Etats membres de l'Organisation mondiale du Commerce de supprimer les entraves portant notamment sur le commerce de plusieurs types de services [dont les services de construction et de distribution, les services énergétiques et environnementaux, les services informatiques, les services professionnels, l'immobilier, l'hôtellerie, la restauration, le tourisme...], pour lesquels l'Union européenne a des intérêts évidents à faire valoir ; elle n'a d'ailleurs pas manqué de les faire entrer dans le champ d'application de la Directive Services.

Le projet législatif 'Bolkestein' a prétendu jusqu'ici que « *la Directive Services n'avait pas d'effet sur les négociations internationales* ». Or, parce que les cibles sont relativement les mêmes - entendons par 'les cibles', les services -, et notamment les services publics, il ne fait aucun doute que ce texte 'édulcoré', est un 'prolongement européen accentué' de l'AGCS. En outre, la directive et l'AGCS reposent sur des principes communs :

- Le traitement national. L'Etat membre doit ainsi réserver aux fournisseurs de services étrangers le même traitement qu'à ses propres ressortissants avec cette circonstance aggravante par rapport à l'AGCS qu'il ne peut, dans le cas de la directive, imposer ses propres lois aux fournisseurs étrangers ;
- L'accès au marché. Ce principe suppose que les pays ouvrent leur marché aux ressortissants de pays tiers et que ceux-ci obtiennent le droit de fournir des services sur leur territoire ;
- La règle de la transparence, qui suppose l'obligation de fournir des informations complètes sur les services.

Alors que dans le cadre de l'AGCS, ces principes doivent être explicitement repris par secteur et que des restrictions sont possibles, il n'en est rien avec la Directive Services. Elle prévoit que les Etats membres ne peuvent plus subordonner l'accès à une activité de service et sa fourniture à une autorisation sauf si : l'objectif poursuivi ne peut être réalisé par une mesure moins restrictive, le régime d'autorisation n'est pas discriminatoire et/ou si la nécessité d'un tel régime se justifie par un motif d'intérêt général contraignant.



Force est de constater que l'AGCS et la Directive Services - et même si ces deux textes n'ont pas la même portée législative a priori - poursuivent manifestement des objectifs communs :

*La libéralisation et le développement de ce qui n'est vu que comme un pan entier et considérable de l'économie - européenne ou mondiale -, même s'ils utilisent des moyens différents pour y parvenir. Si l'Europe parvient à libéraliser et/ou privatiser totalement les services dans son espace intérieur, elle sera en position de force pour exiger, dans le cadre des négociations futures de mise en œuvre de l'AGCS, une plus grande dérégulation des services chez les autres, hors Union européenne.*

Et une fois que le train de la libéralisation est en marche, l'expérience des quelques dernières années nous montre combien il est difficile de l'arrêter !

**Stéphane BALTHAZAR**

**Décembre 2006**