

Libéralisation multilatérale du commerce des services : enjeux et stratégies de négociations

The Multilateral Liberalization of Trade in Services: Issues and Negotiating Strategies

Emmanuel Nyahoho

Volume 21, Number 1, 1990

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/702621ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/702621ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (print)

1703-7891 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Nyahoho, E. (1990). Libéralisation multilatérale du commerce des services : enjeux et stratégies de négociations. *Études internationales*, 21(1), 55–80.
<https://doi.org/10.7202/702621ar>

Libéralisation multilatérale du commerce des services: Enjeux et stratégies de négociations

Emmanuel NYAHOHO*

ABSTRACT — The Multilateral Liberalization of Trade in Services: Issues and Negotiating Strategies

Beyond the political disturbance inflamed by free-trade in services, the interest of one and others stimulates the need for a common ground. The objectives can be clear, the agreements without ambiguity, but their credibility is bound to the reality of their application. This article explains the usefulness of a negotiating strategy in which each "party will give the other enough visible, concentrated benefits without pointing to the very real but very diffused benefits of lower prices, increased efficiency", as a consequence of free-trade. Hence, one could speak of linking negotiations, i.e. linkage between services on one hand and between services and goods on the other hand. The corollary of this strategy is straightforward: the inclusion of labour-related services in the agenda for negotiations, which will partially rectify the asymmetrical commercial relations between North and South.

Le mot « service » suscite aujourd'hui des réflexions particulières aussi bien dans la nature de leur échange que dans la conclusion d'un accord de libéralisation. L'importance d'ailleurs acquise et quasi irréversible de l'ensemble des activités dites tertiaires dans la production intérieure brute de chacune des économies nationales est souvent mise en relief dans la justification de la nécessité et de l'urgence d'un système multilatéral d'entente, à défaut de quoi le sentier de la croissance économique serait sérieusement perturbé. Mais si un tel objectif a été largement partagé à l'« Uruguay Round », il demeure que le processus de mise en place d'un cadre réglementaire est entravé par de fortes dissensions entre les pays participants. Devrait-on engager des négociations en bloc sur les marchandises et les services sous la responsabilité bienveillante du GATT? Quels services, d'ailleurs, convient-il de cerner? Les pays en voie de développement ont-ils un avantage quelconque à négocier une entente sur les services et, dans l'affirmative, pourrait-on éviter le dilemme des négociations liées biens-services? Autant de questions auxquelles nous convenons d'apporter des éléments de réponses.

* Conseiller à la Direction des échanges commerciaux, du ministère de l'Industrie, du Commerce et de la technologie et professeur chargé de cours au Département de sciences économiques de l'Université de Montréal. Les opinions exprimées sont la seule responsabilité de l'auteur.

L'approche, ici choisie, consiste à faire le point sur les développements récents des négociations, notamment celles de l'Uruguay Round, en vue de procéder à une analyse critique des solutions diverses préconisées et de dégager, par la suite, des considérations pratiques susceptibles de contribuer à sortir d'une impasse prévisible. Mais, pour éclairer davantage ces débats, nous avons cru utile d'apporter d'abord des points de repère sur certaines particularités qui, à tort ou à raison, sont la source première de ces dissensions notoires entre les pays participants. Certes, il aurait été intéressant d'effectuer une dissertation nourrie sur la définition des services, mais le lecteur retrouvera plutôt un abrégé sur certaines problématiques des services en rapport direct avec l'enjeu des négociations en cours.

I – De l'invisible à la « vérité » ou à l'« illusion » de la notion d'exportation des services

Dans la définition des services, plusieurs termes ont été mis en évidence : produit non entreposable, simultanéité de la consommation et de la production;¹ déplacement des facteurs de production au lieu de consommation ou au lieu de production, proximité physique;² production requérant peu de biens intermédiaires;³ émergence des services sous l'effet de changement technologique, d'économie d'échelle ou des vertus de la spécialisation.⁴

Deux grands types de problèmes émergent dans toute tentative d'appréhension de la nature des services : la classification et la comptabilisation des transactions. Le premier touche la difficulté d'identifier l'origine des industries. Bhagwati fait remarquer que si une manufacture d'autos fait effectuer des tâches de peinture par ses propres employés, cette activité est comptabilisée dans l'industrie de l'automobile.⁵ Par contre, si les mêmes tâches de peinture sont confiées à une firme extérieure, alors elles sont comptabilisées dans le groupe des services. Le même exemple s'applique aux activités de comptabilité ou de transport. Le problème de comptabilisation, à la fois pour les services et les marchandises, est d'autant plus cuisant que l'on observe un phénomène poussé de diversification des entreprises, favorisé par l'adoption des changements technologiques et sous l'ombre de la déréglementation.

1. T.P. HILL, « On Goods and Services », *The Review of Income and Wealth*, Series 23, n° 4, 1977, pp. 315-338; et « The Service Sector: Current State of Knowledge and Research Frontiers » in *Conceptual Issues in Services, Sector Research: A Symposium*, édité par Herbert Grubel, The Fraser Institute, Vancouver, 1987.
2. G. SAMPSON et R. SNAPE, « Identifying the Issues in Trade in Services », *The World Economy*, 8 June, pp. 171-181; D. NAYYAR, « The Political Economy of International Trade in Services », *Cambridge Journal of Economics*, June 12(2), 1988, pp. 279-298; D. NAYYAR, « Some Reflections on the Uruguay Round and Trade in Services », *Journal of World Trade Law*, October, 22, 5, pp. 35-47.
3. Irving KRAVIS, Alan HESTON, et Robert SUMMERS, *The Share of Services in Economic Growth. Global Econometrics, essays in honor of Lawrence Klein*, Cambridge, MIT Press, 1982.
4. J. BHAGWATI, « Splintering and Disembodiment of Services and Developing Nations », *The World Economy*, vol. 7, 2, juin 1984.
5. J. BHAGWATI, *op. cit.*

Qu'on pense un moment à la possibilité pour une banque commerciale d'offrir maintenant des services de courtage, de fiducie et d'assurance pour apprécier la difficulté de cerner son domaine d'activité.

À cette problématique de classification, se rattache celle de l'appréhension de nouveaux services. Ici, la nécessaire comparaison entre l'évolution des marchandises et celle des services est de mise. En fait, de nouveaux produits primaires ou manufacturés peuvent, d'une manière ou d'une autre, être classés à l'intérieur des sous-groupes d'industries préétablis. Il n'en va pas toujours ainsi pour les services. Il y a à peine une trentaine d'années, le service informatique était pratiquement inexistant ou, à tout le moins, était offert par les fabricants de matériel informatique (un exemple de séparation de biens des services). Aujourd'hui, le service informatique constitue une entité propre en marge des activités de comptabilité, de gestion des ressources ou de marketing. Bien entendu, il est possible de se référer à un niveau suffisamment agrégé (industrie du traitement de l'information) pour repérer un tel nouveau service informatique, comme on peut également évoquer la catégorie de produits alimentaires pour classer un nouveau yogourt; mais cette comparaison relève davantage de la sémantique. En conséquence, on ne doit pas sous-estimer le problème de classification des services, peu importe que ceux-ci soient connus ou en développement latent. Il ne fait pas de doute que le système de classification des activités tertiaires n'aura qu'une durée éphémère et demanderait une remise à jour beaucoup plus fréquente que pour le système des marchandises. La part fortement croissante des services modernes contribuera à animer l'ardeur des statisticiens et des économistes à la solde des organismes publics chargés de la compilation des données statistiques. Les linguistes y trouveraient également leur part du marché.

Sur la comptabilisation des transactions internationales de services, l'appareil statistique n'est pas suffisamment riche pour que l'on puisse tirer de ses données un portrait objectif de la réalité. D'abord, souligne André Lemelin: « est-il possible et souhaitable de mesurer l'essentiel alors qu'il est invisible et multidimensionnel? »⁶ Les statistiques officielles d'export/import de services souffrent d'inexactitude, ne sont pas suffisamment désagrégées et ne répondent pas à un système uniforme de classification internationale. Les grandes catégories les plus souvent présentées sont: voyage, transport et expédition, autres services privés qui comprennent le génie-conseil, les services informatiques, le conseil en gestion... Que les statistiques officielles soient améliorées, loin s'en faut, elles présentent un revers: l'ambiguïté. Par exemple, que signifie l'exportation ou l'importation des services de gestion et de promotion immobilière (GPI)?

Précisons que la promotion immobilière consiste à définir un projet immobilier (centre commercial, édifices à bureaux, complexe résidentiel...) pour le réaliser sous des contraintes réglementaires et commerciales. Cette

6. André LEMELIN, *Est-il possible et souhaitable de mesurer l'essentiel alors qu'il est invisible et multidimensionnel?* Communication présentée au 28^{ème} congrès annuel de la Société canadienne de science économique, atelier Economie des services, Université Laval, Québec, juin 1988.

activité de promotion fait appel à des tâches de gestion, de recherche des sources de financement, d'examen des questions de zonage et de lotissement, d'étude de marché et de rentabilité, etc. Quant à la gestion proprement dite d'immeuble, elle regroupe les activités de location, de vente et d'exploitation. De cette définition, s'ensuivent plusieurs problèmes de comptabilisation. Au niveau de la balance des paiements, l'achat d'un complexe à l'étranger donne lieu à un crédit du poste des investissements directs et sa vente entraîne un débit du montant que le promoteur rapatrie. Ainsi, la réalisation d'une activité de construction à l'étranger, l'achat ou la vente d'un immeuble n'impliquent pas directement une exportation de service de gestion et de promotion immobilière. Il peut arriver que l'activité de promotion génère des travaux d'architecture, d'étude de marché ou de design, mais chacun de ces travaux peut être comptabilisé sous des services autres que celui de la gestion immobilière. C'est précisément dans ce sens que Polese *et al.* se sont posé la question: « L'exportation de services de GPI: 'vérité' ou 'illusion' ». ⁷ Leur analyse de la question repose sur une considération que « lorsqu'une firme canadienne de GPI s'implante aux États-Unis, elle n'exporte pas un service de location aux Américains, elle le produit sur place... Considérer un service produit localement comme une exportation, simplement parce que l'entreprise est sous contrôle étranger, tient d'une perception erronée: il s'agit en fait d'un investissement direct à l'étranger », quoique cet investissement donne lieu à des exportations de diverses catégories de services (architecture, études de marché...). Toutefois, même si l'on est forcé de reconnaître ce problème de comptabilisation des activités de GPI, on ne saurait non plus éviter d'utiliser le terme exportation.

En fait, une entreprise canadienne de GPI, disons par exemple Royal Trust, qui possède des immeubles à bureaux ou des centres commerciaux aux États-Unis, a bel et bien exporté son savoir-faire. Cette compagnie peut gérer ces immeubles à partir de son siège social au Canada et utiliser la main-d'oeuvre locale américaine, ou alors par l'entremise d'une filiale établie sur place. Cet exemple d'offre de services à l'étranger a fait l'objet d'analyse par Deardorff où le facteur gestion se trouve être le facteur déterminant d'avantage comparatif. ⁸ Bien sûr, cette exportation de service ne donne pas lieu à une comptabilisation appropriée en raison même de la diversité des activités impliquées. Et, selon Markusen: « *it is difficult to make a close connection between earnings (or royalties) repatriated by MNEs and the services that they provide the host country. But this is an accounting problem and must not be confused with the conceptual argument that MNEs are indeed exporters of the services of their firm specific assets* ». ⁹ Nous disons donc que la GPI peut être sujette à l'exportation au même titre qu'un produit ou un service quelconque.

7. Mario POLESE, Julie ARCHAMBAULT, Marcel GOUDREAU et Roger VERRAULT, *Les exportations de services de gestion et promotion immobilière: sur quoi repose l'avantage concurrentiel des firmes canadiennes?* Institut national de la recherche scientifique, avril 1988b.

8. A. DEARDORFF, *Comparative Advantage and International Trade and Investment in Services*, University of Michigan, 1984.

9. James R. MARKUSEN, « *Intra-Firm Service Trade by the Multinational Enterprise* », Series on Trade in Services, The Institute for Research on Public Policy, 1988.

Cet exemple illustre de façon remarquable la circonspection à observer dès qu'on considère le flux des transactions internationales de services. Quelles sont les implications de ces particularités des services pour les négociations multilatérales déjà entamées? Nous les examinerons à tour de rôle.

II – Fondement théorique de la désirabilité du libre-échange

On admet volontiers que chacun des pays signataires du GATT a profité du dynamisme du commerce mondial, au point où l'on ne saurait véritablement identifier des perdants au sens économique du terme. Pourquoi alors ne devrait-on pas saluer sans réserve le mouvement de libéralisation des échanges de services? Répondre à une telle question, c'est d'abord évaluer si les arguments utilisés sur les vertus du libre-échange ont une efficacité variable selon la nature des produits en cause. De là, on tombe dans la logique de la théorie positive du commerce international. Il convient à ce sujet de distinguer deux niveaux d'analyse: celui du maintien du principe des avantages comparatifs, support théorique de la règle d'échange, et celui des bienfaits ou des impacts de cet échange.

Depuis le début des années 1980, quelques économistes éminents se sont attelés à la tâche de confirmer la validité du principe des avantages comparatifs dans le cas des services.¹⁰ En fait, sans pour autant entrer dans le détail des explications fournies, l'argument essentiel consiste à soutenir que la théorie des avantages comparatifs est un concept puissant et suffisamment abstrait pour être applicable à n'importe quel produit. Victor Norman et Siri Strandenes considèrent même qu'il n'est plus nécessaire de poursuivre les recherches dans cette direction car, disent-ils, les services ne présentent aucune distinction théorique.¹¹ Quoi qu'il en soit, les travaux effectués sur les services, par les auteurs précités, ont mis en évidence l'importance de dotation en facteurs, confirmant par le fait même la pertinence du théorème de Heckscher-Ohlin (HO), que ces services impliquent ou non une proximité physique. La vérification empirique de cet énoncé demeure néanmoins entravée par l'absence de données à un niveau suffisamment désagrégé. Cependant, plus qu'un mécanisme fortuit, il faut y voir en action l'abondance en capital (main-d'oeuvre qualifiée, ressources financières...) derrière le surplus commercial accumulé par les pays industrialisés dans leur échange de services avec les pays en voie de développement. Fixons les idées à l'aide de quelques statistiques tout en gardant à l'esprit leur degré limité de fiabilité.

10. André SAPIR et Ernest LUTZ, *Trade in Services, Economic Determinant and Development-Related Issues*, World Bank staff working paper, n°. 480, 1981. Washington D.C., Brian HINDLEY et Alasdair SMITH, « Comparative Advantage and Trade in Services », *World Economy*, 1984, pp. 369-389; A. DEARDORFF, *op. cit.*; R. KROMMENACKER, « Trade Related Services and the GATT », *Journal of World Trade Law*, vol. 13, n° 6, November 1979, pp. 510-522.

11. Victor D. NORMAN et Siri P. STRANDENES, « International Trade in Services: Comments », in *The Emerging Economy*, édité par Orio Giarini for the Services World Forum, Genève, Pergamon Press, 1987.

La répartition géographique du flux commercial des services, selon les données du Fonds monétaire international (FMI), indique que les pays industrialisés accaparent pour près de 78 % des exportations en 1985, avec en tête les États-Unis (19 %), suivis du Royaume-Uni (13 %), de la France (7,8 %), de l'Allemagne (6,6 %) et du Japon (6 %). La plupart des pays de l'OCDE figurent parmi les 25 principaux pays exportateurs de services. Ajoutons aussi que ces pays industrialisés détiennent 70 % des exportations mondiales des marchandises en 1985. À titre comparatif, on observe que, durant l'année 1985, les pays en voie de développement ne comptent que pour environ 20 % des exportations et 30 % des importations dans le domaine des services contre 30 % des exportations et 28 % des importations dans le cas des marchandises. En somme, le poids relatif des pays en voie de développement reste sensiblement le même au chapitre des importations tant dans les marchandises que dans les services, alors qu'au niveau des exportations, ce poids est beaucoup plus faible dans les services. Ces statistiques démontrent deux choses. D'une part, à l'instar des marchandises, le commerce international des services reste concentré à l'intérieur des pays industrialisés. D'autre part, on constate une certaine corrélation positive entre le niveau d'exportation des marchandises et celui des services dans la plupart des pays. Cette conclusion devrait-elle être nuancée si l'on exclut le service de transport et expédition qui, en dernier ressort, reste lié au mouvement des marchandises ?

En 1985, sur le total de 726 \$ milliards d'exportation mondiale des services, presque 20 % est constitué de la catégorie « autres biens, services privés et revenu », laquelle comprend les divers services aux entreprises. Les pays industrialisés détiennent 73 % des exportations et 66 % des importations de cette catégorie de services. Le poids relatif des pays en voie de développement ressort sûrement plus élevé dans les exportations internationales de services privés en comparaison de l'ensemble des services (27 % contre 20 %). Plus particulièrement, certains pays en voie de développement se signalent dans l'exportation d'autres services privés tels que la Corée (1,7 %), les Philippines (1,9 %), Singapour (1,2 %), l'Arabie Saoudite (1,9 %) et le Mexique (1,7 %). Les mêmes pays en voie de développement ont également un niveau significatif d'importations, surtout l'Arabie Saoudite qui compte pour près de 7 % des importations internationales des services privés en 1985.

Selon une étude effectuée par Sapir dans le domaine du génie-conseil, l'avantage comparatif des pays du Sud ne se retrouve que dans les projets de construction civile, avec peu de contenu technologique.¹² De plus, près de 100 % de l'exportation de génie par les pays en voie de développement est dirigé vers les pays du Sud. Ainsi, globalement, la structure actuelle du commerce des services met en évidence une assez forte concentration dans les pays industrialisés, lesquels détiennent l'essentiel des avantages comparatifs.

12. André SAPIR, « International Trade in Services: Comments » in *The Emerging Service Economy*, édité par Orio Giarini for the Services World Forum, Genève, Pergamon Press, 1987.

Faisons toutefois remarquer que même si des recherches de plus en plus avancées tendent à valider le théorème H.O. pour les services, certaines incertitudes persisteront encore pour quelque temps. En effet, l'observation d'une production non standardisée dans les services, où les comparaisons de prix sont difficiles, couplée à une évaluation subjective du consommateur, qui a préséance sur la notion de coût de production, ne facilitent guère l'acceptation intégrale du modèle H.O. Prenons par exemple la formation en économique (un service éducatif). Deux universités A et B, dans deux pays différents, peuvent offrir le même contenu de cours, le même mode d'apprentissage. Le coût de formation dans l'université A est moins élevé que celui dans B, mais la valeur du diplôme décerné par cette dernière est subjectivement évaluée plus élevée que celle de l'université A à cause de sa réputation déjà établie qui ne s'appuie d'ailleurs que sur la présence dans son corps professoral d'un ou de quelques éminents professeurs. Conséquemment, l'université B ralliera plus d'étudiants contrairement aux prédictions du modèle H.O.

On peut certes reprocher le non respect du critère de l'homogénéité ou rétorquer qu'une réputation bien établie constitue un élément d'avantage comparatif. Mais, alors, la vraie question est d'identifier tous les éléments mesurables et non mesurables de ces avantages et de souligner qu'une réputation ne se bâtit pas du jour au lendemain. De telles observations ne peuvent que conférer du poids à la thèse d'une politique de protection des industries naissantes, d'où la référence fréquente à cette argumentation principalement dans les pays en voie de développement.

L'évolution contrastée de l'importance des services dans les économies nationales et de leur poids dans le commerce mondial est une des observations qu'on ne saurait non plus ignorer. Dans l'explication de ce phénomène, Dudley et Nyahoho constatent que:¹³ « l'usage des politiques commerciales visant à transférer le profit des producteurs étrangers aux producteurs locaux a fait l'objet de nombreuses études,¹⁴ mais il y a plusieurs problèmes quant à l'application de ces modèles au commerce des services. Premièrement, ces approches ne tiennent pas compte du revenu des firmes étrangères dans le processus décisionnel, ce qui est inadmissible dans le cas des services. Le second problème observé touche à la nature des obstacles dans les services qui ont la particularité d'affecter davantage les coûts fixes que les coûts variables d'opération. Et finalement, les obstacles dans les services n'ont aucune incidence sur le revenu du gouvernement importateur ». Les deux auteurs démontrent que les mesures protectionnistes, touchant les services, reçoivent l'appui tacite non seulement des producteurs locaux mais aussi des exportateurs étrangers ayant déjà pénétré le marché; ce qui est bien peu le cas des marchandises.

13. Léonard DUDLEY, Emmanuel NYAHOHO, *Why Are Services Under-Represented in Foreign Trade*, cahier de recherche n° 1288, Centre de recherche et de développement en économique (CRDE), Université de Montréal, juin 1988.

14. James BRANDER et Barbara SPENCER, « Tariffs and the Extraction of Foreign Monopoly Rents under Potential Entry », *Canadian Journal of Economics*, 14, 1985, pp. 371-390.

L'adhésion des firmes au principe du libre-échange est dès lors fonction de la structure du marché. Plus le nombre de firmes est limité dans une industrie, plus probable serait l'opposition de ces firmes au libre-échange. Le mouvement de libéralisation devrait être assez virulent dans les industries fortement concurrentielles où l'on observe de nombreux acteurs comme dans le génie-conseil, le conseil en gestion, les institutions financières et voire même les services informatiques.

Poussé par l'enjeu du marché, le libre-échange dans les services contribuerait-il alors à une meilleure allocation des ressources et à une augmentation de la fonction de bien-être? L'examen de la littérature concernée indique qu'il y a encore du chemin à parcourir avant de fournir quelques réponses précises. Victor Norman et Siri Strandenes soulignent le besoin non satisfait des études sectorielles et de l'impact d'une libéralisation en équilibre général.¹⁵ Bhagwati et Sapir ont tenté d'expliquer les avantages à tirer des négociations pour les pays en voie de développement en se référant à l'argument d'une baisse prévisible du coût d'acquisition de certains services, conséquence du libre-échange, et qui rehausserait le niveau de compétitivité des industries utilisant ces services comme des intrants.¹⁶ Quel que soit l'état actuel de connaissance sur ce sujet d'impact, il y a lieu de spéculer si les analyses présentes ou subséquentes peuvent venir à bout de l'argument de « politique de protection des industries naissantes » d'autant plus que le processus de dotation en facteurs de production des services demeure encore mal cerné, tout comme celui des marchandises, d'ailleurs. Examinons avec un peu plus d'attention la nature des divers obstacles touchant les services.

III – L'érection d'une véritable forteresse de mesures protectionnistes et dispositions très contrastées du GATT

L'importance primordiale du facteur humain dans la prestation des services rend inopérantes les mesures de protection tarifaire. Ainsi, les obstacles d'ordre réglementaire dans le domaine d'échange des services, assez versatiles, se caractérisent souvent par une interdiction pure et simple d'accès aux marchés, une limitation de la participation étrangère au capitalisation des firmes nationales, une restriction du champ d'activité, des subventions directes d'État, un traitement préférentiel des entreprises nationales, des procédures restrictives de délivrance de passeport et visa, pour ne nommer que ceux-là. Ces réglementations, mises en place par les pouvoirs publics, s'appuient autant sur des motifs traditionnels (souci de l'amélioration de la balance des paiements, protection des industries naissantes, sécurité nationale...) que sur des préoccupations nouvelles comme la protection de la vie privée et de la personne morale, la protection de la culture, les exigences professionnelles, l'importance stratégique de la gestion... Ajoutons,

15. Victor NORMAN et Siri STRANDENES, *op. cit.*

16. J. BHAGWATI, « Services » in *The Uruguay Round, A Handbook for the Multilateral Trade Negotiations*, in J. Michael Finger and Andrzej Dlechowski eds., World Bank, Washington D.C., 1987b; André SAPIR, « North South Issues in Trade in Services », *The World Economy*, 8, 1, mars 1985, pp. 27-41.

enfin, que la hantise de voir se construire de nouvelles barrières n'augure en rien la possibilité de limiter leur prolifération.

Même si l'intérêt de la négociation incite à trouver un consensus sur le type ou les types de barrière à supprimer, il demeure vrai que les possibilités et la durabilité d'ententes volontaires ne peuvent être qu'éphémères. De fait, l'harmonisation des réglementations nationales requiert de minutieux travaux préparatoires d'identification des barrières selon la catégorie de services et leur mise à jour périodique compte tenu de l'évolution des industries. Il ne s'agit point de convenir de supprimer une taxe frappant une automobile importée ou une autre sur une tonne de café. Bref, le problème de transparence s'avère particulièrement épineux pour les services.

À la lumière de ces constatations, on est en droit de se demander si certaines dispositions actuelles du GATT auraient pu s'appliquer au commerce des services. Il est bien clair, dès qu'on parcourt les divers articles, que cet Accord touche plus particulièrement les industries productrices de biens. Et la raison en est fort simple. D'abord, l'origine de l'Accord général date de l'après deuxième guerre, entrant en vigueur en janvier 1948. À cette époque, les statistiques démontrent que le commerce international était largement dominé par le mouvement des biens plutôt que par celui des services. Les pays signataires étaient donc naturellement portés vers le règlement des points litigieux du commerce. Aussi, les diverses séries de négociations multilatérales ayant eu lieu au GATT, dont le Kennedy Round et le Tokyo Round, ont été surtout orientées vers l'affinement des règles initiales de l'Accord, ou vers la reconnaissance du caractère différent de certains groupes de pays en voie de développement ou des pays de l'Europe de l'Est.

Par ailleurs, du point de vue des grandes lignes de l'Accord, on note la clause de la « nation la plus favorisée » dans l'article premier. Cette clause stipule que « toutes les parties contractantes sont tenues de s'accorder mutuellement un traitement aussi favorable que celui qu'elles donnent à n'importe lequel autre pays pour ce qui est de l'application et de l'administration des droits et impositions à l'importation et à l'exportation ». L'insistance sur les droits et impositions indique que le principe majeur de cette clause de nation la plus favorisée vise en priorité la libération du commerce des biens. Il en est de même de l'article II qui porte essentiellement sur la protection tarifaire de diverses branches de production.

La partie II de l'Accord, malgré la complexité et l'étendue de ses articles, touche en priorité les biens. Ainsi, l'article III interdit les impositions discriminatoires des produits importés. Les articles IV à X sont caractérisés « d'articles techniques » pour le contrôle d'obstacles autres que les droits de douane. Il importe de souligner que l'objet majeur de préoccupation est le tarif douanier s'appliquant sur des produits, lequel est souvent contourné par des moyens tels que le dumping, les fausses déclarations de valeurs ou autres.

L'esprit de cette partie II est encore renforcé par les articles XI et XIV visant les restrictions quantitatives à l'importation. Les autres articles de cette partie touchent les pays en voie de développement et des exceptions, sans compter les articles XVI et XVII dont il sera question un peu plus loin.

La partie III concerne particulièrement le fonctionnement de l'Accord, tandis que la partie IV traite des besoins spéciaux des pays en voie de développement. Cependant, si, dès son origine, les penseurs de l'Accord étaient préoccupés du flux des biens, il serait inexact de conclure que le commerce des services échappe totalement aux directives de l'Accord.

L'article III a une importance capitale pour les services car il stipule que : « ne seront pas soumis à un traitement moins favorable que le traitement accordé aux produits similaires d'origine nationale en ce qui concerne toutes lois, tous règlements ou toutes prescriptions affectant la vente, la mise en vente, l'achat, le transport, la distribution et l'utilisation de ces produits sur le marché intérieur ». De plus, comme il a été souligné un peu plus haut, les articles dits techniques (articles IV à X) pouvaient sans doute cadrer avec les services. D'ailleurs, l'article IV porte sur les films cinématographiques, le seul secteur de services explicitement traité par l'Accord. L'article V prescrit des conditions de liberté de transit. Ce principe de transit touche autant les marchandises que les transporteurs eux-mêmes.

Les articles VI (droits antidumping et droits compensatoires) et IX (marque et origine) peuvent être également ajustés aux services. L'article XVI, qui prévoit l'élimination des subventions à l'exportation, et l'article XVII, qui stipule que les entreprises commerciales d'État ne doivent pas faire de discrimination dans leurs opérations commerciales extérieures, sont tout à fait pertinents pour les services.

En somme, il est aisé de conclure que les dispositions actuelles de l'Accord du GATT touchent principalement les industries productrices de biens plutôt que les services. Et un seul secteur de services (les films cinématographiques) a fait l'objet de traitement dans cet Accord, alors que des secteurs tels que l'agriculture, les produits tropicaux, les textiles, les aéronefs civils, y sont explicitement discutés. Les quelques articles qui, dans leur état de libellé actuel, pourraient être étendus aux services, auraient même besoin d'être réétudiés. Ce sont notamment les articles sur la clause de la nation la plus favorisée, la liberté de transit, les droits antidumping, l'élimination des subventions à l'exportation, l'interdiction de discrimination des entreprises commerciales d'État.

Mais plusieurs problèmes s'observent dès que l'on considère l'applicabilité des clauses du GATT au cas des services. Cette question fait déjà l'objet d'un débat serré où l'on peut ranger les intervenants selon leur position optimiste ou pessimiste. Pour ces derniers, le fonctionnement du GATT est inadéquat et contient de nombreuses lacunes.¹⁷ Amender le GATT pour les services apparaît

17. John H. JACKSON, « Constructing a Constitution for Trade in Services », *World Economy*, juin, 11-2, 1988, pp. 187-202; J. BHAGWATI, « Services » in *The Uruguay Round, A Handbook for the Multilateral Trade Negotiations*, J.M. Finger et A. Diechowski eds., World Bank, Washington D.C., 1987; NAYYAR, *op. cit.*; G. Herbert GRUBEL, David HAMMES et Michael WALKER, *Service Project Discussion Paper 86-4. The Evolution of the Service Sector: Major Conceptual Questions and Issues*, The Fraser Institute, Vancouver, août 1986; Bernard HOCKMAN, « Services as the Quid Pro Quo for a Safeguards Code », *World Economy*, juin, 11-2, 1988, pp. 203-215.

cependant difficile à cause de la présence de nombreux participants (96 au total) et parce qu'il faudrait obtenir les $\frac{2}{3}$ des votes. À cela s'ajoute la complexité des procédures de règlements qui demande beaucoup d'expertise et de support, ce qui génère des abus et donne prise à des manipulations.¹⁸ Grubel, Hammes et Walker ont particulièrement identifié les pays industrialisés en estimant que le fonctionnement du GATT n'est pas à l'abri des groupes privés d'influence ni des décisions nationales.¹⁹ Par ailleurs, Nayyar fait valoir que l'Accord du GATT fut déterminé par des pays ayant un niveau comparable d'industrialisation et, par la suite, raffiné pour tenir compte des besoins des pays en voie de développement par la mise en place des règles d'exception, alors qu'il s'agit maintenant d'envisager les services pour l'économie mondiale avec la participation aux négociations de pays très disparates.²⁰

En ce qui concerne la clause de la nation la plus favorisée (NPF), le problème réside dans la distinction d'un traitement de fait et d'un traitement de droit, c'est-à-dire qu'un gouvernement n'aura même pas besoin de légiférer pour ne traiter qu'avec des entreprises nationales. De plus, comme Nayyar l'a fort bien relaté, la NPF, dans le cas des mouvements des marchandises, s'applique aux produits physiques, alors que, dans les services, elle s'étendrait aux producteurs; d'où une problématique particulière impliquant le droit d'établissement. Jackson estime d'ailleurs qu'appliquer la clause NPF à des services connus et inconnus signifierait, pour les pays signataires, émettre un « chèque en blanc ».²¹

Enfin, malgré les succès probants du GATT, le manque de discipline dans les procédures de règlement et dans l'usage des clauses dérogatoires affecte considérablement son respect.²² Dans son rapport sur les problèmes du système commercial international, le groupe indépendant formé par le directeur général du GATT en 1983 rapporte:

Les pays en voie de développement bénéficient d'un traitement spécial dans l'Accord général. Cependant, ce traitement spécial n'a qu'une valeur limitée. Il faudrait s'attacher beaucoup plus à aider et à encourager ces pays à tirer parti de leur capacité concurrentielle et à les intégrer plus complètement dans le système commercial, avec tous les droits et toutes les responsabilités que cela implique.

Ces observations résument clairement le scepticisme que les pays en voie de développement peuvent nourrir à l'égard d'une entente éventuelle sur les services. On se demande, alors, s'il ne faudrait pas envisager un nouveau cadre pour les négociations déjà en cours. Nous essaierons d'aborder ce point dans la suite de cette réflexion.

18. J. JACKSON, *op. cit.*

19. G.H. GRUBEL, D. HAMMES, et M. WALKER, *op. cit.*

20. D. NAYYAR, *op. cit.*

21. John H. JACKSON, *op. cit.*

22. B. HOCKMAN, *op. cit.*

IV – Les mutations significatives dans la voie de l'ouverture des marchés

Il n'y a que deux positions possibles à l'égard de l'agitation politique soulevée par ce courant d'échange des services: soit accepter de vivre avec l'instabilité et l'incertitude permanente liées au maintien des mesures protectionnistes, soit trouver un consensus entre les différentes parties prenantes.

Quoi qu'il en soit, sous la pression des États-Unis, le mouvement est lancé et un retour en arrière ne semble ni possible ni souhaitable. D'autres pays s'interrogent encore à savoir s'ils vont franchir le pas et saisir cette opportunité d'augmenter leur niveau de compétitivité. Derrière cette effervescence médiatique, il est primordial d'examiner la position du gouvernement des États-Unis, encore une superpuissance, mais dont l'économie, jadis tirée par les exportations, passe, selon des observateurs, à une économie tirée par la consommation intérieure.

A — Les logiques du libre-échange à l'oeuvre dans les pays industrialisés

Les États-Unis jouent incontestablement le rôle de leader dans la promotion du principe de la libre circulation des services. Devant une position aussi ferme, on peut se demander jusqu'à quel point le marché américain est lui-même libre d'obstacles. Là-dessus, une petite digression s'impose.

En fait, s'il est vrai que le marché américain est relativement ouvert en comparaison de celui de ses partenaires commerciaux, il n'en demeure pas moins que de nombreux obstacles législatifs et réglementaires se dressent devant les entreprises étrangères qui veulent accéder à des marchés industriels spécifiques dans ce pays. Dans certains cas, les difficultés découlent de lois ou de règlements fédéraux; tandis que dans d'autres, ce sont les décisions qui émanent des pouvoirs d'États de la fédération qui érigent des barrières à l'entrée des firmes étrangères. Nous nous référons ici au texte américain produit dans le contexte de la décision ministérielle du GATT de 1982 sur le commerce international des services pour une présentation succincte des principaux obstacles dans certains services.

Si la réglementation est loin d'être disparue du marché américain, il convient tout de même de noter qu'un fort courant d'assouplissement de la réglementation et de réduction des formalités administratives, quand il ne s'agit pas de déréglementation pure et simple, est à l'oeuvre dans ce pays depuis le milieu de la dernière décennie. Mais avant d'accepter sans nuance cette vision des choses, il convient de s'arrêter quelque peu à ce qui reste de pratiques réglementaires aux États-Unis, spécifiquement dans certains services qui pourraient nous concerner dans cette analyse.

Le secteur des télécommunications et de l'informatique a été l'un de ceux où la déréglementation a été appliquée avec le plus d'énergie. Toutefois, ce domaine, qui relève essentiellement de l'autorité du gouvernement fédéral,

continue d'être régi par diverses agences des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire. Il en résulte notamment une dépendance des entreprises par rapport à des décisions administratives touchant l'extension des lignes, l'interconnexion, le partage des frais et la détermination des tarifs. Il y a plus important toutefois que les obstacles administratifs, puisque, dans certains cas, la loi de 1934 sur les communications interdit aux entreprises étrangères d'exploiter, de posséder ou de contrôler des installations de communication sans fil aux États-Unis. « Aux termes de l'article 303 de cette loi, la Commission fédérale des communications ne peut délivrer de licences d'opérateur de radio et de télévision qu'aux citoyens ou ressortissants des États-Unis... dont elle estime qu'ils remplissent les conditions requises ». Des motifs de sécurité et de défense nationale justifient ces restrictions.

Le secteur bancaire est un autre domaine qui a été progressivement déréglementé aux États-Unis. Toutefois, comme il relève à la fois de l'autorité fédérale et de celle des États, le cadre législatif et réglementaire qui le régit varie d'un endroit du territoire national à l'autre. Si, dans l'ensemble, les banques étrangères reçoivent le traitement national, il s'avère toutefois que, dans les faits, les particularités de la réglementation américaine peuvent empêcher certaines banques étrangères d'opérer sur ce marché. Ainsi, les organisations non bancaires, qu'elles soient étrangères ou nationales, ne peuvent pas, règle générale, posséder de banques aux États-Unis, ce qui disqualifie nombre d'entreprises dont le pays d'origine n'applique pas de telles restrictions.

La réglementation des activités d'assurance relève de la législation des États et elle fait la distinction entre les compagnies locales, les compagnies non locales et les compagnies étrangères. Cette distinction donne lieu à des prescriptions différentes concernant le capital minimum et la réserve générale. Dans certains États, le montant de la réserve est plus élevé pour les assureurs non locaux et étrangers. Plusieurs États exigent des compagnies extérieures qu'elles fassent la preuve d'une bonne performance passée sous une autre juridiction avant de demander l'autorisation d'exercer leur activité dans cet État.

De responsabilité fédérale, la réglementation en matière d'aviation relève du Département des transports pour le volet commercial et de l'Administration fédérale de l'aviation (FAA) pour le volet de la sécurité et des normes techniques. Un important mouvement de déréglementation a été entrepris en 1978; il a touché les horaires de vol et les tarifs. Par contre, le secteur demeure soumis à diverses réglementations.

La réglementation des prestations juridiques est soumise à la législation d'État. Pour être autorisée à pratiquer sa profession, la personne requérante doit avoir étudié aux États-Unis. En outre, il lui faut avoir obtenu la note de passage à l'examen d'État du Barreau. L'État de New York permet, par contre, à des « consultants juridiques » étrangers d'exercer des activités de conseil sur son territoire.

Dans le cas de la comptabilité, la profession d'expert-comptable aux États-Unis est réglementée par les États. Les membres de la profession

doivent être titulaires d'une autorisation dans l'État ou les États où ils se proposent d'exercer leur activité. Bien que les conditions d'obtention de l'autorisation varient d'un État à l'autre, elles comprennent généralement l'obligation d'avoir fait des études de comptabilité aux États-Unis, celle de posséder une expérience pratique et enfin celle d'avoir réussi un examen national uniforme. Il n'est pas nécessaire d'être ressortissant américain. Cependant, l'État de la Floride exige que l'on soit résident.

En somme, le marché américain, malgré la présence de certains obstacles, paraît néanmoins plus libéral que celui des autres pays. Mais, alors, des observateurs font remarquer que le marché américain reste difficile à pénétrer même s'il est relativement libre de cadres réglementaires. Par exemple, on observe que les procédures de « hearing » pratiquées aux États-Unis pour l'octroi de permis d'établissement dans les assurances illustrent le fait que, souvent, les procédures informelles sont au moins aussi importantes que celles qui sont codifiées. Si l'on s'en réfère aux données mondiales du commerce des services exposées précédemment, on constate que les États-Unis se trouvent au premier plan tant dans les exportations (19 % du total en 1985) qu'au chapitre des importations (15 % en 1985). C'est donc dire que malgré l'existence et l'efficacité des procédures informelles aux États-Unis, ce marché offre une opportunité d'affaires aux firmes étrangères. On comprend alors la volonté du gouvernement américain d'obtenir réciprocité de la part des autres États.

Un autre argument très explicatif de la position américaine est la détérioration constante de leur balance commerciale. On parle alors d'un déplacement des avantages comparatifs des industries américaines de production de biens vers la fourniture de services notamment dans le domaine financier et le traitement de l'information. C'est dans ce sens que Hockman considère que les États-Unis n'admettront pas des concessions s'il n'y a pas un gain à réaliser ailleurs, notamment au niveau des services.²³ On évoque alors l'hypothèse d'un lien implicite entre les clauses de dérogation exceptionnelle et les négociations sur les services ou tout simplement d'un arbitrage biens-services.²⁴ Bhagwati est l'auteur qui a le mieux résumé la position américaine, affirmant qu'elle consiste à ajouter deux mots « et services » chaque fois que l'on rencontre le mot biens dans les dispositions du GATT et, de renchérir Bhagwati: « *or taking the cue from the conventional Oxford English dictionary where 'man' embraces 'woman', it might be to declare that 'goods' imply 'services'* ». ²⁵

La plupart des pays industrialisés souscrivent à l'idée de libéraliser le commerce des services telle que formulée par les États-Unis, mais sous

23. B. HOCKMAN, *op. cit.*

24. G. FEKETEKUTY, *International Trade in Services: An Overview and Blueprint for Negotiations*. The American Enterprise Institute Trade in Services Series, Washington, D.C.; American Enterprise Institute, Cambridge, Mass., Harper and Row, Ballinger, 1988.

25. J. BHAGWATI, « Services » in *The Uruguay Round, A Handbook for the Multilateral Trade Negotiations*, J. Michael Finger et Andrzej Dlechowski ed., World Bank, Washington, D.C., 1987.

certaines réserves. Les pays membres de la CEE reconnaissent que les services présentent une problématique particulière en raison des nombreux obstacles à leur libre commercialisation. Le traité de Rome créant la Communauté économique européenne de 1957, indiquait à l'article 59 une procédure visant la libération du commerce des services et l'abolition des restrictions sur le droit d'établissement. Mais de façon générale, les pays de la CEE restent favorables à une libéralisation graduelle et par catégorie des services. Le Royaume-Uni voudrait voir le marché du service financier libre, compte tenu évidemment de sa compétitivité bien établie dans ce secteur. La Suisse, qui enregistre un solde positif au niveau du commerce des services depuis au moins une dizaine d'années, reste aussi favorable à la position américaine. Quant au Japon, sa volonté de voir une libéralisation du commerce des services s'explique selon Schott en des termes que voici: « *The Japanese clearly want to be seen as good international citizens and hope this forthcoming position on services will offset some of the bad press they have been getting abroad because of their trade surpluses with the United States and the European Community* ». ²⁶

Précisons que pour les pays européens, l'horizon 1992 marquerait la fin des dernières mesures protectionnistes tant dans les marchandises que dans les services. On évoque même la « réalisation d'un grand marché financier, par la libéralisation des échanges de services financiers et des mouvements de capitaux au sein de la communauté ». ²⁷ À cet effet, on ne vise plus tellement à une harmonisation complète et détaillée des législations nationales mais au contraire à une reconnaissance mutuelle des réglementations nationales. La libération du marché des capitaux passe par deux étapes principales. La première est celle où il y a libération immédiate des catégories de mouvements de capitaux classés dans la liste A (investissements directs, admissions des titres d'entreprise, investissements immobiliers, droits d'auteur). La deuxième étape, « qui doit en principe être réalisée pour 1992, prévoit la libération de tous les mouvements de capitaux figurant maintenant aux listes B (crédits à moyen et à long termes non liés à des transactions commerciales, acquisition de parts non négociées en bourse de fonds communs de placement...) et C (placements à court terme en bons de Trésor, mouvements de capitaux à caractère personnel, importation et exportation d'or, divers). »

S'il est difficile, aujourd'hui, d'appréhender réellement l'impact de l'instauration de ce marché européen, la perspective de sa mise en place devrait tout de même retenir l'attention. Il en est de même du récent Accord Canada-États-Unis dont nous convenons de présenter brièvement certaines caractéristiques.

26. Jeffrey SCHOTT, « Protectionist Threat to Trade and Investment in Services », *The World Economy*, 6, 1983, pp. 195-214.

27. Jacques DELMAS-MARSALET, « Le grand marché financier européen à l'horizon 1992 », *Problèmes économiques*, vol. 2063, 1988, pp. 7-15.

B — Accord Canada-États-Unis

C'est la partie IV de l'Accord qui traite des services, investissement et autorisation de séjour temporaire. L'approche utilisée par les signataires est plutôt globale et non sectorielle. Quelques exceptions cependant: seulement quatre catégories de services ont été spécifiquement couvertes: l'architecture, le tourisme, les services informatiques et de télécommunications, les services financiers. Trois principaux thèmes caractérisent l'Accord: droits et obligations, reconnaissance et exercice d'une profession, formalités d'immigration. En ce qui concerne droits et obligations, l'adoption de la clause du traitement national en est la pierre angulaire. Toutefois, l'Accord stipule aussi que « ces obligations sont de nature prospective, c'est-à-dire qu'elles n'obligent pas l'un ou l'autre gouvernement à modifier ses lois et pratiques actuelles ». Et un gouvernement peut passer outre à ce principe de traitement national sous des conditions diverses telles que gestion prudente, fiducie, santé et sécurité ou protection du consommateur. L'ironie dans ces causes de dérogation vient du fait que ce sont ces mêmes raisons qui servent de motifs de mesures protectionnistes. Le chemin vers le libre-échange des services est donc semé d'embûches, car il faudrait bien préciser ces services — ce qui ne serait guère facile.

L'autre obligation qui mérite d'être soulignée est celle qui empêche l'exigence de droit d'établissement pour la prestation de services sur le marché domestique. Mais cette obligation est aussi de nature prospective. Sur le point de l'exercice des professions, l'article 1403 stipule que les « parties encouragent la reconnaissance mutuelle des prescriptions liées à l'autorisation d'exercer et à la reconnaissance professionnelle aux fins de la fourniture de services visés par des nationaux de l'autre partie ». Une fois de plus, il s'agit là d'une déclaration de principe. Le terme « encourager » est tout à fait illustratif. Mais alors que faire pour encourager la reconnaissance au Canada d'un comptable formé aux États-Unis, ou la reconnaissance aux États-Unis d'un contrôleur de produits laitiers formé à l'Institut technologique agricole de Saint-Hyacinthe? Comme nous le verrons un peu plus loin, aucune précision n'est apportée sauf pour les secteurs spécifiques mentionnés précédemment.

Les formalités d'immigration sont traitées au chapitre 15 de l'Accord. Sans entrer ici dans les détails de ces dispositions, disons tout simplement que les gens d'affaires, les négociants ou investisseurs, les professionnels ainsi que les travailleurs mutés à l'intérieur d'une société se verraient délivrer un permis temporaire de séjour dans un délai relativement court. Il importe de noter que cette formalité d'immigration n'implique pas une politique de mobilité parfaite de l'ensemble des travailleurs d'un pays à l'autre. En dernier ressort, on ne vise que certaines catégories spécifiques de travailleurs et pour des fonctions pré-autorisées (recherche et conception, commercialisation, ventes, service après-vente, services généraux...).

Examinons à présent le cas des annexes sectorielles. Dans le domaine de l'architecture, l'obligation retenue est celle de mettre sur pied un comité

d'étude pour élaborer les normes et exigences mutuellement acceptables pour l'exercice du métier, et ce pour le 31 décembre 1989. C'est donc un exemple d'approche pour la reconnaissance et l'exercice d'une profession. Faudra-t-il présumer qu'il en sera ainsi dans les autres professions telles que le génie minier, la comptabilité, la pédologie, l'agronomie, etc.? Et, dans l'affirmative, quelle est alors la période de reconnaissance mutuelle? Autant de questions qui demeurent sans réponse.

Dans le tourisme, l'Accord vise à interdire la perception de droits ou de frais au départ ou à l'arrivée des touristes. De plus, on apprend que « ni l'une ni l'autre partie n'imposera des restrictions quant à la valeur des services de tourisme que ses résidents ou les personnes qui visitent son territoire peuvent acheter de personnes de l'autre partie ».

Dans les services informatiques et les réseaux de télécommunication, il y a reconnaissance de droit d'établissement pour la distribution, la commercialisation de services informatiques. Le marché des services de télécommunication ne semble pas être libre d'obstacles alors que l'on évoque le principe de prévenir les pratiques anticoncurrentielles.

En ce qui concerne les services financiers, les obligations des États-Unis vont dans le sens d'accorder le même traitement aux banques canadiennes que celui accordé aux institutions américaines. C'est le principe du traitement national. De plus, les banques canadiennes ne subiront pas d'autres mesures venant du gouvernement américain, lorsqu'elles veulent opérer dans un État autre que l'État d'attache. Quant aux obligations du gouvernement canadien, il ressort que les filiales bancaires américaines au Canada seront exemptées des restrictions sur le montant global de l'actif national des filiales de banques étrangères au Canada. Ainsi, la règle de « $\frac{10}{25}$ » qui interdit à une même personne non résidente de détenir plus de 10 % et à l'ensemble des non-résidents de détenir plus de 15 % des actions d'un établissement financier sous contrôle canadien ne s'applique plus aux Américains. Mais la limite de 10 % continue de s'appliquer pour les grandes banques canadiennes. L'approbation du ministère des Finances pour l'ouverture des filiales au Canada n'est plus requise pour les banques américaines.

Il faut ajouter qu'en dépit de ces dispositions visant une libéralisation du commerce des services financiers, les signataires de l'Accord ont cru bon de mentionner ce qui suit: « La présente partie ne sera pas réputée exprimer la satisfaction mutuelle des parties concernant le traitement accordé à leurs institutions financières respectives » et que par conséquent elles peuvent adopter des lois et des règlements. Cette clause additionnelle suggère que l'observation du principe de traitement national dans ce secteur ferait l'objet de marchandage de part et d'autre et ce dès les premières années de son application.

En résumé, une des caractéristiques principales de l'Accord est la volonté des deux pays de permettre une libre circulation des biens et services, d'où la reconnaissance du principe du traitement national. L'application de ce principe dans son vrai sens devrait normalement permettre de venir à bout de

presque tous les obstacles touchant les services. Mais il est très clair qu'il n'en sera pas ainsi car, comme nous l'avons déjà souligné, les parties évoquent la nature prospective des obligations, de gestion prudente, de protection du consommateur, etc. Il ne serait pas surprenant que de nombreux points litigieux entourent l'observation du principe de traitement national dans le cas particulier des services.

On constate ainsi que l'Europe 92 et l'Accord Canada-États-Unis contiennent des dispositions particulières sur le commerce des services. Il semble se dessiner une volonté unanime entre les pays de l'OCDE pour une libéralisation du commerce des services. La clause du traitement national, la simplicité des formalités d'immigration, l'harmonisation des lois et pratiques commerciales dans le respect des intérêts nationaux, la reconnaissance des titres professionnels figurent comme les principaux paramètres de libéralisation. Par ailleurs, il importe de souligner que ce courant de libre-échange dans les pays industrialisés ne concerne que les services de haut de gamme, à savoir: services financiers (banques, assurances, courtage...), services informatiques et de télécommunication, conseil en gestion, génie-conseil... Il serait évidemment souhaitable que l'exemple des pays industrialisés soit suivi par une grande majorité d'autres pays. La nouveauté de cette ouverture des marchés ne doit pas être exagérément jugée positive. Et voyons pourquoi.

C — Le compromis de l'« Uruguay Round »

Un certain scepticisme, quant aux possibilités offertes par la libéralisation du commerce des services, existe parmi les pays en voie de développement. En effet, la plupart de ces pays affichent un solde commercial déficitaire au niveau des services. Une ouverture des marchés relèverait le niveau de concurrence entre les pays industrialisés, ce qui résulterait en un ajustement à la baisse des prix de divers services. Néanmoins, ce côté favorable de la concurrence pour les pays en voie de développement est embrouillé par une autre perspective: la possibilité de se départir du peu de marge de manoeuvre qu'ils détiennent sur des secteurs tertiaires moteurs comme: les banques, les assurances, les services informatiques, les télécommunications où souvent ce sont des monopoles d'État qui offrent de tels services. On observe, d'ailleurs, que l'avantage comparatif dans bon nombre de services ne s'acquiert que dans le temps, d'où l'importance de la politique commerciale de protection des industries naissantes, comme le témoignent certains pays industrialisés. C'est ainsi que le groupe des Dix, conduit par le Brésil et l'Inde²⁸, perçoit la position des pays industrialisés comme une situation de tout donner et de ne rien recevoir. Leur proposition est de cerner les services en dehors du GATT et indépendamment des négociations sur les biens afin d'éviter d'être forcé d'en arriver à faire un arbitrage entre les biens et les services. Et nous voilà plongés dans un débat de procédures de négociations.

28. Il s'agit de l'Argentine, du Brésil, de Cuba, de l'Égypte, de l'Inde, du Nigéria, du Pérou, de la Tanzanie, du Vietnam et de la Yougoslavie.

Les déclarations ministérielles de l'« Uruguay Round » semblent contenir les germes d'un compromis, mais non sans ambiguïté. La deuxième partie de cette déclaration consacrée aux services souligne²⁹:

Les ministres conviennent de lancer les négociations sur les services dont les objectifs seront d'établir un système multilatéral fondé sur des principes généraux et des règlements possibles pour des secteurs précis afin d'augmenter le commerce des services sous condition de transparence et de libre-échange et stimuler la croissance des pays industrialisés et le développement des pays en voie de développement. Ce système devrait respecter les réglementations nationales touchant les services et prendre en compte des travaux des organismes internationaux. Les procédures et pratiques du GATT s'appliqueront à ces négociations. Un groupe de négociation sur les services est formé. La participation à ces négociations est similaire à celle des biens. Le secrétariat du GATT serait mis à contribution avec l'aide technique d'autres organismes tels que décidés par le groupe, qui se rapporte au comité de négociations sur le commerce.

Il faut relever ici les contradictions apparentes d'une telle déclaration. Nayar fait remarquer que, pour certains, l'objectif de la négociation est d'établir un système multilatéral pour faciliter l'expansion du commerce des services sous conditions de transparence et de libéralisation: c'est l'approche globale.³⁰ Pour d'autres, l'objectif vise à augmenter le commerce des services dans le respect des lois nationales et dans les intérêts conciliables aux pays en voie de développement en tenant compte des particularités sectorielles. Ces négociations sur les services devraient-elles être menées concurremment avec celles des biens et à l'intérieur du GATT? Réponse ambiguë puisqu'un groupe spécial est formé, lequel utilise cependant le secrétariat du GATT, emprunte ses procédures et pratiques et, par-dessus tout, se rapporte au comité de négociations sur le commerce – comité instauré par le GATT. On peut se demander en quoi ce comité de négociation sur les services est-il logiquement à l'abri des directives du GATT. En fin de compte, cette déclaration ministérielle ne constitue pas véritablement un compromis entre la position américaine et celle du groupe des Dix. Tout au contraire, ces directives n'étant pas claires, l'interprétation qu'en font les pays ayant la capacité de les faire appliquer aurait préséance sur celle des autres. On ne peut, alors, que spéculer que les négociations viseront à définir des principes généraux pour tous les services, quitte à reconnaître quelques règlements particuliers à certaines catégories de services à l'instar de l'Accord Canada-États-Unis.

Le grand enjeu derrière ces négociations est de réussir une entente dont la crédibilité tient à la réalité de leur application. D'autre part, et la question

29. C'est une traduction du texte anglais paru dans « *The Uruguay Round, A Handbook for the Multilateral Trade Negotiations* », Michael Finger and Andrzej Dlechowski (eds). A World Bank Publication, 1987, p. 240.

30. D. NAYAR, *op. cit.*

n'est pas sans lien avec la précédente, comment concilier la nécessité de ne pas tenter de forcer les parties prenantes par un jeu complexe d'accords et l'utilité d'un consensus à plus grande échelle? Dans cette perspective, nous esquivons, ci-après, quelques considérations pratiques.

V – Les bases d'une négociation effective

Plus qu'un mécanisme de hasard ou d'activisme purement politique, le courant de libre-échange dans les services est une des conséquences directes de la pression du marché. Pendant longtemps en tête des industries pour la production intérieure brute, les secteurs primaire et secondaire ont maintenant cédé leur place aux services qui, traditionnellement, étaient commercialisés sur les marchés locaux. Ainsi, à quelques exceptions, la plupart des multinationales – que le monde industriel témoigne – opèrent dans les marchandises. Le statut international des quelques grandes firmes américaines de génie (Bechtel, Kellogg, Kaiser, Lummus Crest, Parsons), la plupart fondées au début du siècle, ne remonte que juste après la guerre pour l'exportation des travaux de construction et d'usine vers l'Europe, le Canada, l'Amérique latine et plus particulièrement durant les années 60. Dans le domaine du service informatique, les fabricants de matériel informatique ont traditionnellement occupé ce marché (IBM, Digital, Unisys, Fujitsu, Nec, Hitachi, Olivetti, Philips, Bull, Siemens...). Mais, depuis déjà une vingtaine d'années, les entreprises de services ont besoin de franchir les frontières nationales pour leur expansion et leur développement. Si ces pressions du marché pour l'internalisation sont évidentes, leur puissance semble liée au pouvoir des autorités publiques. La solution à privilégier serait celle d'un consensus qui, ne contrastant pas l'orientation des marchés, aurait l'avantage d'être suffisamment réaliste dans ses applications, d'où l'intérêt de reconnaître la nécessité des négociations. Deux principaux points de ces négociations méritent d'être retenus: le contenu d'une entente multilatérale et les procédures de négociations.

Les négociations sur les services soulèvent une question de délimitation du champ de couverture. Deux choix s'opposent: la constitution d'une liste de services pouvant faire l'objet d'une entente, d'une part, l'univers connu et inconnu de toutes les activités dites de services d'autre part. Le premier choix paraît retenir l'attention de bien des pays mais il a un revers. De fait, les pays industrialisés semblent privilégier les services à haute densité technologique où ils détiennent un avantage comparatif marqué. On parle dès lors de services informatiques, financiers, génie-conseil, télécommunication, transport, propriété intellectuelle... C'est ce qui ressort, d'ailleurs, du programme proposé pour les négociations à l'Uruguay Round. Les services de bas de gamme (service domestique, entretien ménager, service personnel...) intensifs en main-d'oeuvre et où les pays en voie de développement pourraient avoir un avantage comparatif quelconque ne sont pas encore candidats aux négociations. On voit mal comment une allocation optimale de ressources résulterait d'un libre-échange centré sur des services de haut de gamme. Faudrait-il

alors mettre tout sur table comme le suggère la position américaine d'ajouter deux mots « et services » chaque fois que l'on rencontre le mot biens dans les dispositions du GATT? Quoique cette approche globale prônée par les États-Unis soit conceptuellement pertinente, il faut néanmoins y relever un paradoxe très sérieux.

D'abord, les services de bas de gamme intensifs en main-d'oeuvre requièrent particulièrement une proximité physique pour leur prestation et impliquent, par le fait même, un fort mouvement migratoire, temporaire ou permanent. Or, comme le démontre clairement l'Accord Canada-États-Unis, la relaxation des formalités d'immigration aurait tendance à viser presque exclusivement les professions qualifiées ou des types d'emplois prédéterminés. Aussi, Richardson fait remarquer qu'il est évident que ces services de bas de gamme ne sont pas présents dans l'esprit des gens qui veulent le libre-échange dans les services.³¹ En conséquence, la stratégie américaine de tout considérer signifie, dans les faits, des services de haut de gamme. Par ailleurs, est-il réaliste de signer aujourd'hui une entente qui engagerait les parties prenantes sur des services futurs? Les voies d'une bonne négociation commandent la mise au point d'une liste de services, mais à une condition: que cette liste comprenne aussi quelques services de bas de gamme.

Geza Feketekuty établit une distinction entre les déplacements permanents des facteurs de production (main-d'oeuvre, monnaie...) d'un pays à un autre et les déplacements temporaires dans l'exportation des services.³² Ainsi, pour Feketekuty, le mouvement des travailleurs de service peut être traité comme une exportation de service si le séjour à l'étranger est temporaire et comme un transfert international de facteurs si le séjour est plus ou moins permanent. Cette définition de l'expansion de services ne va pas sans poser des problèmes. Et Nayyar constate: « *It's curious that when the North wants to send workers abroad, it is accepted as trade in services, but when the South wants to do so it is described as immigration. From the viewpoint of developing countries, it is essential to redress this imbalance* ». ³³

Cette observation de Nayyar, assez polémique, illustre l'asymétrie d'échange entre le Nord et le Sud. Autant un service personnel de coiffure ou de domestiques requiert une présence temporaire ou quasi permanente à l'étranger, autant un service bancaire, informatique ou d'assurance exige un droit d'établissement. Mais, grâce aux développements récents des technologies de l'information, les services de haut de gamme tels que précités peuvent s'offrir à l'étranger sans l'exigence d'une proximité physique,³⁴ ce qui contribuera à renforcer la remarque de Nayyar citée plus haut.

31. John B. RICHARDSON, « A Sub-Sectorial Approach to Services' Trade Theory », in *The Emerging Economy*, édité par Orio Giarini for the Services World Forum, Geneva, Pergamon Press, 1987.

32. Geza FEKETEKUTY, *op. cit.*

33. D. NAYYAR, *op. cit.*

34. J. BHAGWATI, *op. cit.*

En conséquence, le libre-échange des services exige de nouvelles approches d'immigration et de droit d'établissement. Plusieurs auteurs ont soulevé la nécessité d'une liste plus vaste pour inclure les services de bas de gamme.³⁵ D'autres, comme V. Norman et P. Standenes, ne voient pas la logique d'exportations de services des pays du Nord correspondantes à des exportations de services par les pays du Sud.³⁶ La spécialisation peut être avantageuse. Ainsi, estiment-ils que cette position de correspondance ne s'explique que par l'opportuniste politique et non par une motivation économique. Cet argument de spécialisation, quoique conceptuellement intéressant, est aussi pervers car il repose sur des appréhensions *a priori* des impacts de la libéralisation. En fait, l'exemple le plus illustratif de ce débat d'impact concerne l'Accord Canada-États-Unis. Appelé à commenter la possibilité d'une conclusion de cette entente avant la signature, William Niskanen disait :

The negotiating strategy itself must recognize that each party to the negotiation must give other party enough visible, concentrated benefits to carry the day at home. In other words, the U.S. negotiators must create visible, concentrated benefits so that the Canadian negotiators can go back to the Parliament and say 'This is an example of the major benefits that we will get out of this'. It is not enough to point to the very real but very diffused benefits of lower prices, increased efficiency, and so forth. What does it take for this strategy to succeed in this particular negotiation? For the United States, I believe, it means that the U.S. negotiators must put some change in trade remedies on the table. For Canada, I believe, it means that the Canadian negotiators must be willing to consider changes affecting agriculture, investment and services, changes that have the greatest potential for creating major, visible, concentrated benefits in the United States. To that extent, my advice is directly contrary to that of Senator Baucus, which is 'Don't touch trade remedies' or of Donald Macdonald, which is 'Don't touch agriculture' or raise any sensitivities about Canadian cultural nationalism.³⁷

Bien sûr, on connaît maintenant l'issue de ces négociations où l'agriculture est presque exclue et où persiste encore une incertitude quant au sort réservé au secteur culturel. L'application de cette stratégie aux négociations

35. John B. RICHARDSON, *op. cit.*; Henryk KIERZKOWSKI, « International Trade in Services: Comments », in *The Emerging Economy*, édité par Orio Giarini for the Services World Forum, Geneva, Pergamon Press, 1987; J. BHAGWATI, « International Trade in Services and its Relevance for Economic Development » in *The Emerging Service Economy*, édité par Orio Giarini for the Services World Forum, Geneva, Pergamon Press, 1987, et « Services » in *The Uruguay Round, A Handbook for the Multilateral Trade Negotiations*, J. Michael Finger et Andrzej Dlechowski, World Bank, Washington, D.C., 1987; André SAFIR, *op. cit.*; B. HOCKMAN, « Services as the Quid Pro Quo for a Safeguards Code », *World Economy*, *op. cit.*
36. Victor D. NORMAN et Siri P. STRANDENES, « International Trade in Services: Comments », in *The Emerging Economy*, édité par Orio Giarini for the Services World Forum, Geneva, Pergamon Press, 1987.
37. William NISKANEN, « The Hard Choices » in *Building a Canadian-American Free Trade Area*, édité par Edward R. Fried, Frank Stone et Philip H. Trezise, The Brookings Institution, Washington, D.C.; The Institute for Research on Public Policy, Ottawa, 1987.

multilatérales en cours s'avère pertinente et chacun des participants devrait se garantir certains avantages perceptibles. On laissera par la suite le soin aux professionnels économistes de mesurer les impacts directs, indirects et induits avec ou sans les modèles d'équilibres calculables ou d'équilibre général. Dans cette perspective de négociation, on ne peut que souligner l'importance d'inclure les services dans lesquels les pays du Sud détiennent des avantages comparatifs substantiels. Même si cette approche relève à tort ou à raison du domaine « politique » comme le prétendent Norman et Strandenes, il n'y a rien de déshonorant.³⁸ D'ailleurs, pourquoi veut-on absolument séparer le politique de l'économique?

Il importe donc de convaincre les pays du Sud des avantages concrets à retirer d'une ouverture du marché des services. Aux concessions tangibles que ces pays feront sur les services doivent correspondre d'autres concessions de la part des pays industrialisés. La stratégie appropriée serait une étendue plus vaste des services avec des dispositions particulières sur l'immigration. Mais, alors, cette règle de correspondance devrait aussi s'appliquer dans les marchandises et plus encore à un certain arbitrage entre les biens et les services. Nayar se demande: « *Est-il pensable de concéder un droit d'atterrissage (avion) en échange d'un établissement bancaire* ». Réponse: pourquoi pas? On peut allonger la question par celle de savoir s'il est préférable de concéder une ouverture du marché de produits de textiles en échange d'un droit d'établissement d'une assurance. Il y a donc un lien implicite à reconnaître une fois pour toutes entre les négociations sur les services et celles de biens comme Hockman l'a bien souligné.

En définitive, les négociations devraient pouvoir porter sur un éventail plus élargi des services (bas et haut de gamme), avec possibilités d'arbitrage des concessions entre les services d'une part, et d'autre part, entre les services et les biens. La clause du traitement national, les facilités d'immigration et le droit d'établissement devraient être reconnus. Ouvrons ici une parenthèse sur cette notion de traitement national.

L'approche globalisante préconisée par les États-Unis se matérialise dans la reconnaissance de principes généraux qui n'amènent pas, cependant, le rejet des règlements propres à certaines catégories de services. La clause du traitement national, ayant été tant bien que mal utilisée dans l'accord actuel du GATT et dans d'autres accords (Accord Canada-États-Unis, Europe 92...) s'impose dans cette stratégie de négociation. Si cette solution a l'avantage de simplicité dans son énoncé, des opposants font par contre valoir la complexité de son application.

Ainsi, on en vient à suggérer une approche sectorielle où chaque service est traité cas par cas avec le moins de principes généraux possibles et, ce, en référence aux progrès déjà réalisés par des organismes internationaux (the International Telecommunication Union, the International Government Bureau for Informatics, the International Civil Aviation Organization...). L'ap-

38. V. NORMAN et S. STRANDENES, *op. cit.*

proche sectorielle a certainement le mérite de son réalisme d'application. Toutefois, autant il est malaisé de rechercher la vertu sans reconnaître les règles élémentaires de la vertu sous prétexte de ses difficultés de mise en pratique, autant le libre-échange ne saurait se concrétiser sans les clauses de traitement national et de transparence.

Le problème fondamental dans le recours à ces clauses réside dans la rigidité de leur observation. Pour éviter tout malentendu, on ne peut qu'évoquer une souplesse exemplaire derrière la reconnaissance de ces principes généraux et l'opportunité de laisser suffisamment de temps pour l'ajustement des entreprises au nouveau contexte d'échange surtout de la part des pays en voie de développement. L'essentiel de cette argumentation est résumé par Jean Waelbroeck qui considère qu'il faut éviter de tomber dans des détails inextricables et que le concept du libre-échange ne saurait progresser en dehors des principes généraux de base.³⁹

Un autre enjeu, cette fois relatif aux procédures, s'articule autour de la participation des pays en voie de développement aux négociations. Bhagwati a énuméré quatre principales raisons à l'appui de cette participation: le risque de laisser les pays développés conduire une entente sur les services qui ne servirait que leur motif personnel; l'Uruguay Round ne peut aboutir qu'à une déclaration de principes ou de code de conduite, rien de plus; les États-Unis vont continuer à utiliser les négociations bilatérales: par exemple, Canada-USA, USA-Israël, USA-Corée; les pays en voie de développement auraient besoin de clauses de protection dans les services au même titre que dans les biens.⁴⁰ Cette dernière raison est largement partagée par Sapir, Nayyar, Jackson, Richardson, Sampson et Snape, Hockman, Kierzkowski, Hindley et Clark.⁴¹ Jeffrey Schott (1983) suggère même, selon ses propres termes: « *The GATT is a better forum for talks on trade in services, for it is the only international body that seriously negotiates binding agreements. It is the only place where both developed and developing countries feel they can do business with each other* ». ⁴²

39. Jean Waelbroeck, « International Trade in Services: Comments », in *The Emerging Economy*, édité par Orio Giarini for the Services World Forum, Geneva, Pergamon Press, 1987.
40. J. Bhagwati, « Services », in *The Uruguay Round, A Handbook for the Multilateral Trade Negotiations*, édité par J. Michael Finger et Andrzej Dlechowski, World Bank, Washington, D.C., 1987.
41. André Sapir, « Trade in Services: Policy Issued for the Eighties », *Columbia Journal of World Business*, Fall, 1982, pp. 77-83; A. Sapir, « North-South Issues in Trade Services », *The World Economy*, *op. cit.*; et « International Trade in Services: Comments » in *The Emerging Service Economy*, *op. cit.*; D. Nayyar, *op. cit.*; John H. Jackson, « Constructing a Constitution for Trade in Services », *op. cit.*; John Richardson, « A Sub-Sectorial Approach to Services' Trade Theory », *op. cit.*; G. Sampson, et R. Snape, « Identifying the Issues in Trade in Services », *op. cit.*; Bernard Hockman, « Services as the Quid Pro Quo for a Safeguards Code », *op. cit.*; H. Kierzkowski, « International Trade in Services: Comments », *op. cit.*; Brian Hindley, « A Comment on Jagdish Bhagwati's Geneva Association Lecture », in *The Emerging Economy*, édité par Orio Giarini for the Services World Forum, Geneva, Pergamon Press, 1987; M.G. Clark, *Services and the General Agreement on Tariffs and Trade*, The Institute for Research on Public Policy, January 1984.
42. Jeffrey Schott, « Protectionist Threat to Trade and Investment in Services », *The World Economy*, 6, 1983, pp. 195-214.

La thèse contraire de cette participation des pays du Sud est souvent réveillée pour des raisons de simplicité de procédure; à savoir limiter le nombre de participants en vue d'une entente plus rapide. Peter Gray souligne: « *The more heterogeneous the participant, the less likely are successful negotiations to result* ». Ainsi, cette stratégie de négociations centrée sur les pays industrialisés relègue dans le temps la solution aux problèmes perçus par les pays du Sud et, en dernier ressort, elle ne s'appuie pas sur une rationalité politico-économique.

Enfin, relevons ici une des caractéristiques des marchés du Sud. L'existence et le maintien des monopoles d'État dans divers services s'expliquent essentiellement par deux causes qui se renforcent mutuellement dans leurs effets: l'absence de capital privé domestique et la rigidité des barrières. Aussi longtemps que des mesures protectionnistes sont d'usage courant dans presque tous les pays, ces monopoles d'État pourraient persister tant bien que mal de façon à prévenir des concurrents potentiels, mais s'effriteraient rapidement dès l'abandon ou le relâchement prononcé de ces mesures par certains pays, dont particulièrement ceux qui concentrent l'essentiel des échanges mondiaux. La dynamique d'un marché unique au Nord suffirait à elle seule à balayer ce qui pourrait rester de cadre réglementaire dans les pays du Sud. Ces observations nous paraissent suffisantes pour appuyer le passage des déclarations ministérielles de l'Uruguay Round sur la nécessité que toutes les parties prenantes à l'Accord du GATT participent aux négociations sur les services.

VI – Conclusion

Poussé par l'enjeu du marché, le mouvement de libéralisation du commerce des services atteint un point où un retour en arrière ne semble guère possible ni souhaitable. Le processus de rationalisation et les mesures de déréglementation en cours dans divers domaines d'activité économique, principalement dans les pays de l'OCDE, concourent à la mise en place d'un nouveau cadre multilatéral d'entente. Cependant, la nouveauté de cette ouverture du marché des services ne devrait être saluée sans réserve qu'en autant que la technicalité et la précision d'un Accord éventuel cèdent le pas devant la réalité de leur application. La stratégie de négociation à privilégier serait celle où chacune des parties prenantes peut retrouver dans un futur Accord des avantages concrets et visibles sans nécessairement se livrer à des études d'impact d'une diminution de prix ou d'allocation optimale de ressources, conséquences prévisibles du libre-échange. En d'autres mots, à des concessions particulières doivent correspondre des bénéfices tangibles, d'où l'approche de négociation liée à savoir: arbitrage entre, d'une part, les catégories de services et, d'autre part, entre biens et services. Le corollaire à cette stratégie de négociation est immédiat: l'inclusion des services de bas de gamme à côté des services de haut de gamme. Par ailleurs, le courant du libre-échange ne pourrait véritablement progresser qu'en autant qu'il soit fondé sur des principes généraux tels que la clause du traitement national et la transparen-

ce. Toutefois, la complexité de l'application de ces principes mérite d'être allégée en optant pour une attitude très souple dans leur observation et surtout par une reconnaissance explicite des clauses de sauvegarde pour les pays en voie de développement qui verraient ainsi à participer aux négociations. Enfin, soulignons que la pression exercée par les États-Unis pour l'ouverture du marché des services, les dispositions de l'Accord Canada-États-Unis et celles de l'Europe 92 constituent des efforts très significatifs pour une possible entente multilatérale. Cependant, ces volontés politiques ont un revers: l'exclusion des services de bas de gamme, qui contribuera à accentuer la dissymétrie des relations commerciales Nord-Sud. Les négociations en cours offrent l'occasion de corrections partielles de ce déséquilibre.