

La libéralisation des échanges de services dans le partenariat euro-méditerranéen¹

Isabelle RABAUD & Thierry MONTALIEU
Université d'Orléans, LEO / CNRS-UMR 6221,
LEO / Faculté DEG,
Rue de Blois – BP 6739,
45067 Orléans, cedex 2.
Tel: (33) 2 38 41 70 37.
Fax: (33) 2 38 41 73 80.

Email : isabelle.rabaud@univ-orleans.fr et thierry.montalieu@univ-orleans.fr

Résumé

L'objectif de ce papier est d'identifier la meilleure manière pour les PSEM d'enranger les gains de la libéralisation des services. L'amélioration du bien-être et de la croissance provient alors de la baisse des prix et des transferts de technologie. Ces gains restent limités à moins d'assouplir l'entrée de firmes étrangères. Ces résultats reposent sur des hypothèses fortes concernant la décomposition de l'écart de prix initial entre la rente et l'inefficacité de la technologie. Pour les PSEM, la réforme des institutions constitue une condition préalable à une libéralisation réussie des échanges de services. La libéralisation doit être progressive et séquentielle. Offrant une intégration plus profonde, les accords commerciaux régionaux entre l'UE et les PSEM devraient être préférés aux accords de l'OMC. Les pays de l'UE pourraient accepter un compromis comprenant l'autorisation d'une « immigration » temporaire pour certaines catégories clairement définies de travailleurs originaires des PSEM conditionnelle à la fois au taux de chômage, aux perspectives économiques de ce secteur et à des engagements contraignants les immigrants à retourner dans leur pays d'origine à l'issue d'une période prédéfinie. La reconnaissance mutuelle des qualifications, les normes techniques et la réglementation prudentielle devraient être préférées à l'harmonisation.

Abstract

This paper aims at identifying the best way for MPCs to rake in the gains from services liberalisation. Theoretically, welfare gains from liberalisation of trade in services arise from falling prices and technology transfers from foreign firms. Empirically, substantial gains are only reached when entry of foreign firms is widened. These results rest upon strong assumptions regarding the breakdown of the initial price-wedge between rent and inefficient technology. This paper argues that, regarding MPCs, reforming institutions is a prerequisite for successful liberalisation of trade in services. Sequencing and gradualism matter. Regional trade agreements between the EU and MPCs should be preferred to WTO agreements insofar as they offer deeper integration. Asking for full liberalisation of trade in services in MPCs seems too demanding. EU countries could authorise temporary 'immigration' of some clearly defined types of workers from MPCs, conditional on both the rate of unemployment and economic outlook in that sector and on the binding commitment of migrants to return home after a pre-defined time period. Mutual recognition of qualification, technical standards and prudential regulation should be preferred to harmonisation in order to widen market access in services.

Mots clés : Freins institutionnels, Libéralisation des échanges de services, Partenariat euro-méditerranéen, Avantage comparatif révélé, Mouvement temporaire de personne naturelle

JEL codes: F13, F14, F53, L8

¹ Cette étude fait l'objet d'un co-financement de la Commission européenne dans le cadre du projet n° 028386 "The Political Economy of Governance in the Euro-Mediterranean Partnership" (GO-EuroMed) au sein de la priorité 7 "Citizens and Governance in a Knowledge Based Society" du sixième PCRD (2002-2006). Nous remercions Hugues Jennequin pour ses remarques. Nous restons seuls responsables des erreurs pouvant subsister dans cet article.

1. Introduction

Les négociations commerciales internationales se focalisent actuellement sur les services et la politique de réglementation domestique dans la mesure où le faible niveau des tarifs douaniers sur les biens laisse peu de marges de manœuvre pour de nouveaux gains. Ainsi, les accords d'association entre l'Union européenne à quinze (UE15) et les pays du sud et de l'est de la Méditerranée (PSEM²) ne contiennent pas seulement des éléments d'intégration superficielle (*shallow*) : « *des actions pour éliminer la discrimination entre les firmes étrangères et domestiques – pour appliquer le principe du traitement national* » (Hoekman, 1998, p. 9), mais s'intéressent également à l'intégration profonde (*deep*). Cette dernière peut être définie comme :

'les actions explicites des gouvernements pour réduire l'effet segmentation du marché des différences de politiques nationales de réglementation qui se rapportent aux produits, processus de production, producteurs et personnes naturelles. En pratique, cela nécessiterait des décisions : (i) pour une équivalence des politiques d'un partenaire (reconnaissance mutuelle) ; ou (ii) pour l'adoption d'une position commune en matière de réglementation dans des domaines spécifiques (harmonisation) » (Hoekman, 1998, p.9).

Dans ce papier, nous centrons notre analyse sur un aspect particulier de l'intégration profonde : les implications des échanges de services pour les PSEM, notamment sur les liens de ce nouveau domaine avec les investissements directs à l'étranger (IDE) et le mouvement temporaire des personnes naturelles. Traditionnellement, les services ont été définis comme regroupant toutes les activités non extractives, non agricoles et non industrielles. Ainsi présentés par une liste négative, les services regroupent des activités hétérogènes partageant peu de points communs. En 1999, Hill³ a présenté une taxonomie des produits qui distinguait les biens, les biens intangibles et les services. Les biens possèdent deux caractéristiques non partagées par les services :

- le producteur est le propriétaire de tous les produits utilisés et fabriqués durant le processus de production,
- l'utilisation ou la distribution d'un bien par le producteur est une opération séparée de la production.

La plupart des biens sont matériels. Néanmoins, certains biens sont immatériels dans la mesure où « *les originaux intangibles consistent en addition à la connaissance et nouvelles informations de toute nature et nouvelles créations de nature artistique ou littéraire* » (Hill, 1999). Ces originaux existent indépendamment des créateurs et de la manière dont ils sont répertoriés, mais des droits de propriété sur les originaux (droits de la propriété intellectuelle) peuvent être définis. Une fois produits, ces originaux peuvent être réutilisés longtemps sur forme de copies. Les services possèdent des spécificités : un service ne peut pas être stocké ; la propriété d'un service ne peut ni être définie, ni transférée. En outre, un service ne peut être produit sans le consentement, la coopération et la participation active des acheteurs : les services ne sont pas des entités séparables des agents qui les utilisent ou les consomment. Par conséquent, il est impossible de produire un service dans un pays et de le vendre dans un autre.

Ainsi, selon Hill (1977 et 1999), seuls les services fournis directement par un producteur domestique à un utilisateur étranger correspondent au traditionnel échange transfrontière. Les négociateurs internationaux ont pris en compte cette spécificité des services lors de la définition des modalités d'internationalisation dans l'AGCS (Accord Général sur le Commerce de Services) signé à Marrakech en 1994⁴. Ils ont retenu une vision large des échanges internationaux de services, regroupant toutes les transactions relatives à la connaissance et au savoir-faire entre un résident d'un pays et un résident d'un autre pays, quel que soit le

² Nous faisons référence à la région méditerranéenne telle que l'UE l'a définie, c'est-à-dire englobant les pays non membres de l'UE qui bordent la mer méditerranée (Algérie, Egypte, Israël, Jordanie, Liban, Libye, Maroc, Syrie, Territoires palestiniens, Tunisie et Turquie).

³ Peter Hill a été consultant pour l'ONU sur la question de la définition des services durant la rédaction du nouveau système de comptes nationaux (SCN93).

⁴ Les échanges internationaux de services ont été mentionnés pour la première fois par des autorités officielles en 1974 dans le *Trade Act* établi par le Congrès américain pour le cycle de négociations commerciales de Tokyo. Finalement, seule l'interdiction de subvention des services liés au commerce de biens a été incluse dans l'accord final. Les entreprises américaines, souhaitant la suppression des barrières aux échanges de services, ont entrepris des actions de lobby pour inclure ce nouveau champ dans l'ordre du jour du cycle de négociations commerciales d'Uruguay qui s'est ouvert en 1986.

lieu de l'opération. Ainsi, de nombreuses transactions de services ne deviennent internationales que par la différence de pays de résidence entre l'acheteur et le vendeur du service (Lipsey, 2006). Les négociateurs reconnaissent quatre modalités d'internationalisation des services, les « quatre modes d'échange de services » :

1 - l'échange transfrontière de services correspond à la fourniture d'un service en provenance ou à destination d'un autre pays. Le consommateur reste dans son pays ; le prestataire est dans un autre pays et le service traverse la frontière. L'offre de services s'effectue soit par les moyens de télécommunications (téléphone, fax, télévision, Internet) soit par l'envoi de documents, de disquettes, de cédérom, etc. Sont concernés les transports, les communications, les assurances etc. Les échanges transfrontières de services correspondent à un quart des échanges de biens (Lipsey, 2006 et OMC, 2006).

2 - la consommation à l'étranger implique la fourniture d'un service à un consommateur venant d'un autre pays. Ce mode 2 correspond principalement au tourisme (voyages), mais inclut également les séjours linguistiques, les études et les soins à l'étranger. Le consommateur se déplace pour consommer les services d'un autre pays.

3 - la présence commerciale suppose la fourniture d'un service grâce à une présence commerciale sur le territoire d'un autre pays. Ce mode 3 est caractérisé par la présence à l'étranger d'une filiale ou d'une succursale d'une unité résidente. Les services médicaux offerts par un hôpital détenu par des propriétaires étrangers et les services financiers proposés par la succursale d'une banque étrangère en sont des exemples.

4 - la présence de personnes naturelles repose sur la fourniture d'un service grâce à la présence de personnes physiques originaires d'un pays sur le territoire d'un autre pays. Ce mode 4 est caractérisé par la présence temporaire d'un résident dans un autre pays pour son compte propre ou pour le compte de son employeur. Cette modalité comprend les services de conseil en informatique ou l'emploi temporaire de travailleurs de la construction⁵.

Les modes 1 et 2 correspondent à la définition usuelle du commerce international de biens. A partir d'hypothèses qu'ils qualifient « d'héroïques », les statisticiens de l'OMC ont estimé la part de chaque mode d'échange de services à : moins de 30 % pour le mode 1, près de 15 % pour le mode 2, plus de 50 pour le mode 3 et quelques un à deux pourcents pour le mode 4 (site Web de l'OMC, 2006).

Les enjeux des négociations dans les services ressortent de l'intégration profonde, étant donné que les échanges de services sont étroitement liés aux IDE et au mouvement temporaire des travailleurs (mode 4), ce qui n'est pas le cas de l'échange de biens.

L'objectif de ce papier est de passer en revue les intérêts de la libéralisation des échanges de services pour chaque participant aux négociations (pays de l'UE, PSEM et organisations internationales), avec une attention particulière sur le mode 4. Dans la deuxième section de ce papier, nous résumons les différents points de vues de chaque acteur sur les gains potentiels de la libéralisation des échanges de services. Une troisième section est consacrée aux différentes manières de libérer le mouvement temporaire des personnes naturelles. Dans une quatrième section, sont comparés les bénéfices et les coûts des approches multilatérales et bilatérales de la libéralisation. La cinquième section tire des leçons pour les PSEM, notamment en matière de services bancaires et de télécommunications. La sixième section conclue.

2. Gains de la libéralisation des échanges de services perçus par chaque acteur

Alors que l'ouverture au commerce dans les biens se concentre sur les droits de douanes et les restrictions quantitatives, pour les services, les instruments de politique commerciale apparaissent plus nombreux et plus complexes dans la mesure où ils concernent le cadre réglementaire (les lois « derrière la frontière »). Les barrières aux échanges prennent la forme d'interdictions, de contingentement et de réglementations gouvernementales. De tels instruments s'accompagnent de mesures non discriminatoires appliquées indifféremment aux prestataires étrangers et domestiques, telles que la limitation du nombre d'entreprises

⁵ D'après Eurostat et alii (2002) et OMC (2006).

autorisées à entrer sur un marché ou de la nature de leurs opérations (et aussi parfois de lourdeurs administratives). Ainsi, « *une condition nécessaire mais pas suffisante au libre échange de services est l'élimination de la discrimination entre les sources alternatives de fourniture de service* » (Hoekman, 2006). Par conséquent, « *dresser l'état des lieux de l'interaction entre la régulation domestique (non discriminatoire) et les politiques discriminatoires (les échanges)* » importe également (Dee, 2005 et Hoekman, 2006), dans la mesure où la réforme des politiques domestiques est nécessaire (Müller-Jentsch, 2003). L'identification et l'évaluation des barrières aux échanges de services soulèvent des difficultés considérables. Sur des marchés domestiques en concurrence imparfaite, lorsque l'activité engendre des rentes, l'entrée de quelques entreprises étrangères (libéralisation partielle) pourrait conduire à des transferts internationaux des producteurs domestiques vers les firmes étrangères (Hoekman, 2006). C'est la raison pour laquelle, considérant l'effet de la libéralisation des échanges de services sur le bien-être, un bilan des conclusions des travaux théoriques et empiriques semble utile (deux premières sous-sections). Les points de vues des organisations internationales et des pays développés et en développement (PED) seront ensuite présentés dans les deux sous-sections suivantes.

2.1. Les enseignements de la théorie

Les premières études dans les années 1980 ont conclu, un peu rapidement, que l'avantage comparatif standard s'appliquait aux services comme aux biens. En fait, les services diffèrent des biens. Premièrement, de nombreux services remplissent un rôle d'intermédiation et créent des externalités de réseau que les biens engendrent rarement (Hoekman, 2006). Deuxièmement, l'hétérogénéité des services (intermédiation financière, transport, télécommunications, tourisme, conseil, etc.) remet en cause la pertinence des analyses considérant les services comme un produit unique protégé par des instruments du type droit de douane. Ainsi, selon Hoekman (2006) : « *dans la mesure où les rendements croissants et la concurrence imparfaite prévalent dans de nombreux secteurs de services, une implication politique est que les pays sont plus susceptibles de gagner à la libéralisation des échanges de services tant qu'elle est entreprise sur une base suffisamment large pour compenser tout effet négatif de termes de l'échange* ». La libéralisation des échanges de services est susceptible d'encourager une plus grande spécialisation qui favorise la réalisation d'économies d'échelle (d'économies liées à la spécialisation de divers pays dans leur propre segment d'avantage absolu du processus de production ce qui permet de fabriquer chaque produit intermédiaire au coût le plus faible) (Hoekman, 2006).

2.2. Les enseignements des études empiriques

Les études quantitatives utilisent des modèles d'équilibre général calculable (MEGC) afin de réaliser des calculs contrefactuels dans lesquels les barrières aux flux d'échanges de services varient. Les services sont généralement considérés comme des biens et les services aux entreprises modélisés comme un bien intermédiaire. Ces modèles aboutissent aux conclusions suivantes : la libéralisation multilatérale des échanges de services accroît le bien-être et le revenu mondial – même si les effets sont parfois relativement faibles. Lorsque les études introduisent explicitement les flux d'IDE, des résultats considérablement plus élevés sont obtenus, suggérant que la libéralisation impliquant la présence commerciale (mode 3) pourrait bien être un facteur clé.

Konan et Maskus (2006) utilisent un MEGC dans lequel les biens et services sont produits avec des rendements d'échelle constants pour rechercher les effets potentiels de la suppression des barrières aux échanges de services en Tunisie. Ils affirment qu'une concurrence accrue sur les marchés de services réduira les « effets de cartels » - la marge, que les firmes présentes peuvent fixer, entre le prix et le coût marginal en raison des restrictions à l'entrée – et atténuer « l'effet coût d'inefficience » - le fait que, dans un environnement avec une concurrence limitée, les coûts marginaux des firmes présentes risquent d'être plus élevés que ceux qui prévaudraient si l'entrée était autorisée. Ils en concluent que la suppression des politiques qui grèvent les coûts peut améliorer sensiblement plus le bien-être et le PIB national que la suppression des barrières au commerce de marchandises : une croissance de 7,7 % et 1,5 %,

respectivement (lignes 6 et 1 du tableau 1). Concernant le mode 3, moins la technologie utilisée est efficiente (comparée aux normes internationales), plus sont élevés les gains de bien-être consécutifs à la libéralisation. Lorsque la technologie de classe mondiale est employée et que l'écart de prix provient seulement de la rente économique, la suppression des barrières à l'investissement dans les services n'entraîne qu'une petite amélioration du bien-être : 0,33 % (ligne 3). À l'opposé, avec une technologie inefficace et un marché parfaitement concurrentiel, la richesse augmenterait spectaculairement (7,7 %, ligne 6). Dans le scénario central, l'écart de prix est supposé provenir d'une combinaison égale des distorsions engendrées par la rente et liées à l'utilisation des ressources ; la richesse s'améliore alors de 4 % (ligne 4). Dans le scénario mixte, un tiers de l'écart de prix provient de la rente dans la construction, la distribution, les hôtels, les restaurants, l'immobilier et les services de réparation, alors que, pour les autres activités de services, la marge est également répartie. L'augmentation du bien-être est alors légèrement plus élevée : 4,3 % (ligne 5). Conservant le scénario central pour les barrières aux investissements, la libéralisation simultanée des modes 1 et 3 rapporte un peu plus que la simple addition des effets des deux mesures séparées (5,3 %, ligne 7). La combinaison de la libéralisation des échanges de biens et de services offre des gains supplémentaires (6,7 %, ligne 8) : l'expansion économique liée à l'ouverture commerciale ne bute plus sur la contrainte de compétitivité des services tunisiens. Trois quarts des gains liés à la libéralisation des échanges de services proviennent de la libéralisation des IDE.

Tableau 1: Libéralisation des échanges de biens et services, divers scénarios

	Bien-être, revenu	Indice des prix à la consommation (IPC)	Rendement réel du travail	Rendement réel du capital
Libéralisation des biens (élimination des droits de douanes) (1)	1,52	-1,07	18,93	3,46
Libéralisation des échanges transfrontières (services) (2)	1,22	-1,02	0,57	1,32
Libéralisation des investissements (services):				
Scénario rente (3)	0,33	-7,09	4,39	6,55
Scénario central (4)	4,00	-7,11	3,20	6,99
Scénario mixte (5)	4,31	-7,11	3,24	6,97
Scénario inefficience (6)	7,68	-7,13	2,04	7,43
Libéralisation complète des services (mode 1 & 3) (7)	5,30	-8,04	4,23	8,23
Libéralisation des biens et services (8)	6,67	-9,07	17,67	13,61

(Source: synthèse des auteurs à partir des résultats de Konan et Maskus, 2006)

Toutefois, les résultats de Konan et Maskus sont très sensibles aux hypothèses concernant la part relative de l'écart de prix qui provient, respectivement, de l'efficience de la technologie et de la rente existant. Dee (2005) montre que la suppression de la rente économique induit des gains de bien-être (surplus du consommateur et du producteur et allocation des ressources plus efficiente) plus faibles que la réduction des surcoûts (amélioration de la productivité associée à un déplacement vers le bas des courbes d'offre). Malheureusement, la décomposition de l'écart de prix entre technologie inefficace et rente demeure inconnue ce qui suscite des interrogations sur la robustesse des résultats obtenus pour la Tunisie. De plus, les auteurs fondent principalement leurs estimations de l'écart de prix sur des points de vues d'experts de sorte que leurs chiffres contiennent une marge d'erreur importante qui affaiblit leurs résultats. En outre, en raison d'une structure et d'objectifs réglementaires différents dans chaque activité de services, « *une approche secteur par secteur pour mesurer les barrières aux échanges de services est la meilleure manière de procéder* » (Dee, 2005). Ainsi, ces résultats sont imprécis et surestimés dans la mesure où ce type de modèle est particulièrement sensible aux hypothèses initiales. En résumé, si la libéralisation des échanges de services engendre des gains, leur ampleur demeure méconnue.

La littérature économétrique sur la croissance s'intéresse également à la libéralisation des échanges de services, notamment financier. Dans ce type de modèles, plus le marché est contestable, plus le lien entre l'ouverture du secteur et la performance de croissance économique est élevée (Whalley, 2004 et Hoekman,

2006). Pour un échantillon de vingt économies en transition, Eschenbach et Hoekman (2006) obtiennent que les changements dans les politiques destinés aux services financiers et d'infrastructure – comprenant les télécommunications, le transport et la puissance électrique, sont fortement corrélés avec les entrées d'IDE. En contrôlant avec les régresseurs utilisés communément dans la littérature sur la croissance, ils concluent que les mesures de réforme politique sont des variables explicatives statistiquement significatives de la performance économique postérieure à 1990 pour les économies en transition de leur échantillon. Ils obtiennent des résultats similaires en utilisant des mesures du climat d'investissement ou des indicateurs de gouvernance au lieu d'indices de politique appliquée aux services.

Hoekman (2006) tire la conclusion suivante de la littérature empirique : « *la réforme de la réglementation domestique doit être réalisée avant la suppression des politiques de discrimination contre les entreprises étrangères dans la mesure où la première est susceptible d'engendrer des gains plus élevés en termes de bien-être* ». Ainsi, les politiques domestiques doivent être réformées en priorité. En raison d'externalités de réseau, la libéralisation des échanges de services apparaît cruciale pour la compétitivité des firmes d'un pays. Une réglementation visant à assurer la contestabilité des marchés doit donc se concentrer non seulement sur les types « traditionnels » de barrières à l'entrée, mais aussi sur la capacité à se connecter au réseau à un prix raisonnable, à appliquer les technologies pertinentes, etc.

2.3. Les enseignements des organisations internationales?

Les organisations internationales partagent l'opinion de Hoekman selon laquelle l'ouverture des échanges de services offre de meilleures perspectives que la libéralisation du commerce de biens. Un nombre croissant de liaisons de services est nécessaire pour coordonner et organiser le cœur de métier d'une société à mesure que la production manufacturière devient de plus en plus fragmentée et dispersée géographiquement en raison de la production juste à temps, des innovations organisationnelles dans la gestion de la chaîne de valeur, de la libéralisation commerciale et des avancées dans les technologies de l'information et les activités de réseaux (Müller-Jentsch, 2003 et Hoekman, 2006). Ainsi, compte tenu de leur incorporation croissante dans la production de produits échangés et non échangés⁶, les services deviennent un facteur clé de la productivité ; ils améliorent la compétitivité et l'emploi ; ils favorisent donc la croissance et le développement (Hoekman, 2006). Par ailleurs, une part importante de la croissance récente des échanges transfrontières de services reflète l'externalisation à l'étranger (délocalisation) des services de processus d'entreprises. Les services intermédiaires (services « backbone ») sont sous-traités par des sociétés dans les pays à faibles salaires disposant d'un niveau de productivité satisfaisant (comme l'Inde). Ainsi, la division internationale du travail est maintenant étendue aux services : chaque segment du processus de production est désormais produit dans le pays même où son coût est le plus faible, selon son avantage absolu (Hoekman, 2006). Ainsi, réussir une libéralisation des échanges de services significative pourrait imposer l'amélioration de l'accès des capitaux et du travail étrangers au marché (modes 3 et 4) ce qui peut ne pas être nécessaire pour la libéralisation du commerce de biens (OMC, 2005).

Alors, selon l'OCDE, la commission européenne (CE) et la banque mondiale (BM), la libéralisation des échanges de services « backbone » (télécommunications, transport et services de distribution, services financiers) en améliorant leur qualité et en baissant leur prix, devrait fournir l'infrastructure vitale au développement économique (Müller-Jentsch, 2003, Lehman et al., 2003, Radwan et Reiffers, 2006, Eschenbach et Hoekman, 2006). Alors, pour Matoo (2005), trois importants objectifs méritent d'être mis en œuvre pour la libéralisation des échanges de services : (1) le verrouillage des régimes d'échanges transfrontières de services actuellement ouverts dans une large gamme d'activités de services, (2) l'élimination des barrières aux IDE, soit immédiatement ou de manière échelonnée, lorsque que les réglementations inadaptées doivent être modifiées, (3) permettre une plus grande liberté de déplacement international des fournisseurs individuels de service (mode 4) au moins pour le transfert intra-firme de personnel ou pour remplir des contrats spécifiques de service.

En ce qui concerne les modalités d'échanges de services, l'IDE en services bénéficie aux pays d'accueil dans la mesure où il les aide à commencer à produire et à exporter plus de produits avancés (Hoekman,

⁶ Voir à ce sujet la description de Bhagwati (1984a).

2006). Pour ce qui est du mode 4, les pays hôtes sont affectés par le biais de trois canaux : l'augmentation des importations fait baisser les prix domestiques de ces services ; les changements de préférences dans le pays d'accueil : les travailleurs temporaires pourraient souhaiter importer de leur pays d'origine des biens de consommation ; de retour dans leur pays d'origine, ils pourraient consommer des biens importés du pays hôte dont ils ont pris l'habitude. Le mouvement temporaire de personnes affecte les coûts de transaction : l'augmentation des échanges de services via le mode 4 provoque une offre plus efficiente de services (une meilleure qualité des services) et réduit les coûts de transaction (dans les télécommunications, par exemple) ; les migrants construisent des réseaux durant leur séjour dans le pays d'accueil (effet d'information) ; ils bénéficient d'une bonne connaissance à la fois de leur pays domestique et du pays hôte. Toutes ces opportunités de développer des affaires sont liées à l'échange. Finalement, les travailleurs étrangers facilitent un plus grand respect des contrats internationaux (Jansen et Piermartini, 2005 et OMC, 2005).

2.4. Les différents points de vue des pays développés et en développement

Les pays pauvres voient la libéralisation comme un jeu perdant à cause de l'inefficience des activités domestiques de service (Whalley, 2004). En revanche, la plupart des études attendent un moindre coût d'ajustement de la libéralisation des échanges de services que de la libéralisation du commerce international, pour quatre raisons :

- les gains des consommateurs grâce à la réduction des prix (Whalley, 2004),
- les bénéfices pour les PED liés à l'augmentation des exportations, la croissance et l'emploi (en particulier, en cas d'externalisation internationale, OMC, 2005),
- l'absence de perte liée à la suppression des revenus gouvernementaux provenant des droits de douane (Matoo, 2005, Radwan et Reiffers, 2005 et 2006),
- des transferts de technologie incorporée et donc des améliorations de productivité et une plus grande intensité en capital humain dans le pays d'accueil, étant donné que la présence commerciale est la modalité dominante dans la plupart des activités de service (Müller-Jentsch, 2003, Ghoneim, 2003, Konan et Maskus, 2006).

Alors, pour Müller-Jentsch (2003), les PED semblent n'avoir aucune raison de craindre une domination des pays développés qui exploiteraient leur avantage comparatif dans les activités de service. De plus, selon Bhagwati (1984b), les PED ont un avantage dans les services dans la mesure où ils les produisent beaucoup moins chers que les pays développés. Alors, lorsque ce potentiel pour les exportations se matérialise, la pression sur la migration Nord-sud tend à se renforcer.

D'où vient l'attitude différente envers la libéralisation des échanges de services du Nord et du Sud ?

Premièrement, l'accès aux marchés du Sud serait facilité, mais l'inverse est beaucoup plus improbable. La structure réglementaire actuelle sur la plupart des marchés de service demeurera, en effet, inchangée dans les pays de l'OCDE. Deuxièmement, la nature et l'ampleur des ajustements dans les économies domestiques auront un effet sur l'identité nationale et la souveraineté parce qu'ils impliquent la propriété à majorité étrangère, le contrôle de l'offre dans des activités clés de service, la sécurité nationale et des préoccupations culturelles, etc. (Whalley 2004). Certaines réglementations dans les services se justifient par la nature même de « biens d'expérience » des services dont la qualité n'est perçue qu'après utilisation par le client (Sapir, 1993, Kox et Lejour, 2006). Ainsi, il conviendrait de distinguer les restrictions protectionnistes de celles qui visent de légitimes objectifs de politique économique et sociale dans la mesure où, par exemple, le monopole naturel existe dans de nombreuses infrastructures de réseau, alors que l'asymétrie d'information prévaut dans de nombreux services professionnels (Dee, 2005).

Concernant le mode 4, les PED demandent une plus grande ouverture pour les flux de travailleurs moins qualifiés et une plus grande déconnection de la présence commerciale (Braga, 1996). Ils furent donc déçus par le manque d'engagements relatifs au mouvement des personnes non lié à la présence commerciale au sein de l'AGCS (Chaudhuri et al., 2004). Cependant, pour Hoekman et Matoo (2006), le mouvement temporaire permet de prendre en compte les migrations internationales malgré la résistance politique sensible des pays développés et les craintes des PED d'une fuite des cerveaux. Finalement, à moins de

prendre en considération le mouvement des travailleurs non qualifiés et semi qualifiés, de nombreux PED seront privés d'une possibilité de participation à la fourniture de services. Dans les négociations, le point d'achoppement consiste à choisir un seuil de qualification qui offre l'équilibre approprié entre les gains économiques et une large participation d'un côté et la faisabilité politique d'un autre côté (Chaudhuri et al., 2004).

Les pays d'accueil développés pourraient éviter les difficultés de mise en œuvre de l'aspect temporaire par un mécanisme de pré-engagement assurant que le déplacement sera temporaire et non permanent. A court terme, un calendrier de mise en œuvre d'une libéralisation d'une ampleur appropriée pourrait limiter l'effet sur l'instabilité du travail et l'érosion des salaires. A long terme, une redistribution plus active serait nécessaire par l'éducation et la formation pour s'assurer qu'un plus petit nombre de ressortissants des pays développés soient en concurrence avec les travailleurs étrangers. Finalement, une libéralisation significative du mode 4 nécessite que la compensation en matière de sécurité soit rapide et fiable (Chaudhuri et al., 2004).

3. Propositions pour libéraliser le mouvement temporaire des personnes

Jusqu'à une période récente, l'attention était concentrée sur les modes 1 et 3 dans la littérature. A partir de l'indice simple proposé par Hoekman (1996), Eschenbach et Hoekman (2006) caractérisent les engagements à l'AGCS. L'indice assigne une valeur de 1 pour un engagement de libéralisation complète, 0,5 pour des limitations spécifiques et 0 lorsqu'aucun engagement n'est pris dans l'un des 155 sous-secteurs distingués par l'AGCS. Au sein de l'UE15, la moyenne pondérée des quatre modes en termes d'accès au marché et de traitement national s'élevait à 46 % (avant Doha). Les engagements les plus faibles furent effectués pour le mode 4 avec une moyenne de 3,5 %, suivi du mode 1 avec 50,5 %. Le niveau d'engagements était le plus élevé et pratiquement similaire dans les modes 2 et 3 : dans la fourchette de 60-65 %. Les modes 1 et 4 présentent les plus importants intérêts d'exportation pour les PED⁷ ; l'opposition des groupes d'intérêts européens à la libéralisation y demeure la plus élevée. Les offres de l'UE dans le cadre du cycle de Doha pour 2003-2004 montrent une amélioration sensible avec un indice moyen de 58,2 %. Cependant, alors que le niveau proposé d'engagements contraignant pour les modes 2 et 3 est significatif, s'élevant au-delà de 80 %, le mode 4 reste loin en dessous à 4,5 % et le mode 1 augmente légèrement à 57,2 %⁸. Or, comme l'indique Hoekman (2006), « *les gains à l'échange potentiels peut-être les plus élevés sont associés à la libéralisation du mode 4 [...].* ». Nous concentrerons donc notre analyse sur la manière dont le mouvement temporaire de personne pourrait être libéralisé pour bénéficier à la fois aux pays d'accueil développés (UE15) et aux PED d'origine (PSEM).

Les états membres de l'OMC (Organisation mondiale du commerce) ne font référence à aucun procédé spécifique national de visa lié au mode 4, exception faite des Etats-Unis. La notion de « non permanent » (temporaire) n'est pas précisée dans l'AGCS ; la période d'emploi varie entre trois mois et cinq ans au sein des pays membres de l'OMC. En ce qui concerne les Etats-Unis, ils lient leurs engagements sous le mode 4 à la fourniture du visa américain H-1B couvrant l'emploi temporaire (trois ans) de travailleurs étrangers très qualifiés (*bachelor's degree*) au sein de firmes américaines, alors que la rémunération de l'emploi doit au moins évaluer le salaire qui prévaut dans l'activité. Cependant, il n'existe aucune distinction permettant d'identifier si la migration s'effectue dans des activités de biens ou de services. En réalité, la catégorie H-1B a moins fonctionné comme un plan de migration temporaire que comme un plan sélectif de migration permanente (Chaudhuri et al., 2004, Jansen et Piermartini, 2005).

Pour Jansen et Piermartini (2005), le mouvement des personnes pour fournir un service à l'étranger stimule les échanges. Les deux auteurs ont complété un modèle de gravité standard de flux commerciaux bilatéraux par une variable explicative additionnelle : le nombre de bénéficiaires de visas H-1B. Les importations (exportations) des Etats-Unis provenant du (vers le) pays j dépendent du PIB PPA (parité de

⁷ L'intérêt des PED pour le mode 1 est lié à leur important AC dans les services, tandis que la migration temporaire du travail peu qualifié vers les pays développés apparaît comme une question incontournable.

⁸ Langhammer (2005) s'intéressant aux engagements de l'UE pour le cycle de Doha obtient un résultat similaire d'un plus faible nombre d'engagements pour les modes 1 et 4.

pouvoir d'achat) américain (effet taille de marché), du PIB américain par tête (qualité des institutions et de l'infrastructure), de cinq variables indicatrices : frontières communes, langue commune, partenaires îles ou enclavés, éloignement par rapport au reste du monde (moyenne pondérée de la distance de chaque pays au reste du monde où les PIB sont les poids). Le mouvement temporaire de personnes est estimé par le même modèle. Le mode 4 est négativement relié du PIB par tête du pays d'origine, à sa distance relativement aux Etats-Unis, au fait d'être un pays enclavé et au ratio de dépendance et positivement lié au fait d'avoir l'anglais comme langue officielle. Les résultats sont robustes à l'introduction de la migration permanente.

Les barrières aux échanges de type mode 4 appartiennent aux grandes catégories suivantes :

(1) *Les formalités de visa* : le mouvement temporaire des prestataires de service est lié à la législation sur l'immigration et à la politique relative au marché du travail plus qu'à la politique commerciale.

(2) *Les prohibitions et les quotas* sur les prestataires étrangers sont imposés soit explicitement ou par le biais d'obligations d'une recherche préalable adéquate de prestataires nationaux de service (l'utilisation répandue des tests de besoins économiques est devenue une barrière majeure).

(3) *Les conditions de parité* impliquent que les salaires versés aux travailleurs étrangers devraient être similaires aux salaires existant payés aux nationaux dans cette profession. Pour Chaudhuri et al. (2004), « *bien que cette obligation vise à fournir un environnement non discriminatoire, elle tend à éroder l'avantage-coût d'embaucher des étrangers et fonctionne comme un quota de facto* ». En fait, les avantages comparatifs sont dynamiques et un pays peut améliorer sa spécialisation. Par exemple, l'investissement dans l'éducation peut permettre de former des ingénieurs informatiques et de construire un secteur de services informatique performant, comme le montre l'exemple de l'Inde.

(4) *Le traitement discriminatoire* est mis en oeuvre pour des obligations de résidence ou de citoyenneté, des paiements de contributions de sécurité sociale ou d'impôts, ou des préférences pour les prestataires nationaux lors des marchés publics.

(5) *La non reconnaissance* des qualifications professionnelles et de lourdes obligations en matière de licences constituent aussi des barrières pour les professions réglementées (Chaudhuri et al., 2004).

La plupart des engagements à l'AGCS font référence aux voyageurs pour affaires et aux transferts intra-firmes de personnel qui doit être des managers, des membres de la direction ou des spécialistes. Généralement, il n'existe pas de quota, pas d'obligation de parité de salaires ou de tests économiques, à condition que la personne ait déjà été employée au moins un an par l'entreprise. Alors même qu'elle progresse dans plusieurs pays, l'entrée temporaire est destinée aux personnes hautement qualifiées et formées. Cependant, plusieurs pays européens ont conclu des accords bilatéraux, notamment avec les pays nord-africains, pour des travailleurs moins qualifiés à court terme, par exemple pour les travailleurs saisonniers de l'agriculture, du tourisme et de l'hôtellerie ou des travailleurs sur projet dans la construction. Généralement, les accords préférentiels entre pays géographiquement proches et de même niveau de développement ont l'approche la plus libérale de la mobilité du travail comparé aux accords multilatéraux (Chaudhuri et al., 2004).

Dans les négociations, l'arbitrage entre la flexibilité et la souveraineté devrait être obtenu par un équilibre approprié entre le coût de l'abandon d'un peu du caractère discrétionnaire des politiques touchant aux services et le bénéfice d'assurer l'accès au marché. Les engagements d'accès relatif à la mobilité du travail (mode 4) devraient être transparents et prédictibles conditionnellement au respect de conditions spécifiques pour les pays sources (par exemple, présélection des prestataires de services et lutte contre l'immigration illégale). Les engagements de libéralisation pourraient être limités dans trois dimensions : une application seulement au-dessus d'un seuil de qualification spécifié, une présence strictement temporaire d'une durée spécifiée et seulement pour remplir des contrats et non pour entrer sur le marché de l'emploi (Matoo, 2005). Cependant, pour Chaudhuri et al. (2004), la présence temporaire écarte certains coûts sociaux et politiques de la migration permanente pour le pays hôte, alors même qu'elle conduit à des coûts croissants de « turnover ». Pour les pays d'origine, la migration temporaire évite la fuite des cerveaux, tandis qu'elle prive les migrants d'occasions d'apprentissage et d'épargne.

Chaudhuri et al. (2004) proposent un projet pour libéraliser le mode 4. Premièrement, « *l'accent devrait être mis sur de larges engagements horizontaux assurant le niveau d'accès minimum de base dans tous les*

secteurs, complété par des engagements sectoriels spécifiques lorsque la libéralisation plus profonde est possible ». En fait, des engagements horizontaux s'appliquant, au-dessus d'un certain seuil de qualification, à tous les secteurs seraient plus faciles à administrer. En pratique, la plupart des régimes et des offres actuelles nécessitent des qualifications professionnelles ou un niveau licence (*bachelor*) au minimum. Deuxièmement, « le déplacement fondé sur l'emploi est un sujet moins fructueux pour les négociations multilatérales que le mouvement intra-firme et que la présence de personnes naturelles pour remplir des contrats de services ». Pour ce qui est des transferts intra-firmes de personnel, le plan plaide pour l'entrée temporaire jusqu'à un an, sans obligation d'une période préalable d'emploi, pour une plus large catégorie d'employés qui offrent une assistance, un conseil, un service à un client étranger ou reçoivent une formation professionnelle. Troisièmement, « il sera nécessaire d'avoir des engagements additionnels sur la transparence et la réglementation domestique ». Dans la mesure où les réglementations domestiques sont une entrave majeure au mode 4, la promesse d'un traitement national garanti pour des accords de reconnaissance mutuelle est cruciale. Cependant, pour assurer un degré suffisant de convergence réglementaire entre les pays partenaires, un test de compétence professionnelle et/ou d'acquisition d'éducation reste la mesure la moins pesante.

Chaudhuri et al. (2004) plaident en faveur d'un emploi fondé sur le contrat, plus susceptible d'être temporaire qu'un emploi fondé sur l'emploi et plus étroitement identifié avec l'échange de service *per se*. Le projet propose un séjour maximum d'un an et la couverture de tous les secteurs de service, sans plafonds numériques et sans obligation de soumettre le contrat à une procédure d'appel d'offre ou de publicité.

Radwan et Reiffers (2006) indiquent que, comparés aux personnes qui n'ont jamais travaillé dans l'UE, la « préférence communautaire » pourrait être étendue aux travailleurs migrants qui ont déjà été employés dans l'UE et sont revenus dans leur pays d'origine pour une période de temps limitée. Les PSEM bénéficieraient ainsi de l'adoption d'une politique commune de migration de l'UE (comme proposé à la Tunisie). Ils devraient donc lever leurs barrières au libre mouvement des personnes. Concernant les besoins futurs considérables en travailleurs qualifiés, l'UE devrait s'engager dans un programme ambitieux de formation et d'éducation pour accroître les qualifications dans le bassin méditerranéen et développer notamment les partenariats entre universités.

Hoekman et Matoo (2006) prônent une approche coopérative. Ils s'inspirent des expériences d'un petit nombre d'accords régionaux et bilatéraux fiables et réussis. Dans ces accords, les obligations du pays d'origine incluent présélection et sélection pré-déplacement, acceptation et facilitation du retour des travailleurs en fonction d'engagements pour lutter contre l'immigration illégale. Les accords bilatéraux sur le travail permettent aux pays d'accueil de modifier le niveau d'accès en fonction de l'état de l'économie. Cette alternative devrait être préférée aux accords actuels de l'AGCS garantissant un niveau fixe d'accès chaque année.

4. Complémentarités/oppositions entre approches multilatérales et régionales

Depuis les accords de Marrakech limités au « verrouillage » partiel des politiques déjà mises en œuvre par les pays membres sur une base unilatérale, il semble que peu de progrès aient été réalisés dans la libéralisation des échanges de service (Chaudhuri et al., 2004, Hoekman, 2006).

Les négociations actuelles fondées sur la réciprocité d'accès au marché ne traitent pas suffisamment en profondeur des politiques réglementaires qui grèvent les coûts des utilisateurs avuls de services inefficients. Par conséquent, « il se peut que les incitations à la réforme unilatérale soit plus élevées que pour les échanges de biens [...] la réciprocité peut ne jouer aucun rôle si les intérêts d'exportation sont faibles et la protection hors frontières dominante » (Hoekman, 2006). Les PED pourraient être réticents à la libéralisation faute d'avantage comparatif dans tous les services. L'information nécessaire pour utiliser les outils de négociations commerciales montrant l'amélioration de bien-être pourrait faire défaut compte tenu de la nature même des entraves aux échanges. L'amélioration de l'identification, de la compréhension et de la conception de la nécessaire réforme domestique apparaît donc cruciale (Hoekman, 2006).

Pour Dee et Nguyen-Hong (2002), la levée des restrictions à l'accès au marché engendre une plus importante amélioration de bien-être mondial que la suppression des restrictions au traitement national. De plus, la situation de l'économie mondiale serait meilleure si toutes les restrictions à l'établissement étaient supprimées plutôt que seulement celles sur les opérations en cours. Dans la mesure où il existe toujours au moins un pays qui perd à la libéralisation partielle, les auteurs recommandent une réduction graduelle de tout type de restrictions.

Dans les services, les barrières, souvent prohibitives et ne créant pas de revenu, impliquent de faibles coûts de diversion des échanges. Développer la concurrence et l'exploitation des économies d'échelle induit des *spill-overs* technologiques favorisés par les Accords Régionaux d'Investissements (ARI) dans les services (Matoo, 2005). Néanmoins, « *le temps qui fut nécessaire aux membres de l'UE pour ouvrir les échanges intra-UE de services, montre également qu'il se peut que les défis de la libéralisation des services ne soient pas beaucoup plus faciles à résoudre régionalement que multilatéralement* » (Hoekman, 2006). Par ailleurs, la plupart des réformes de politique en matière de service continue à être mise en œuvre unilatéralement. Les régimes réglementaires nationaux continuent à segmenter les marchés de services de l'UE. Pour Langhammer (2005), l'UE n'est toujours pas une union douanière, ni même une zone de libre échange lorsque l'on considère des politiques en matière de services. Des différences entre les régimes nationaux en matière de commerce et d'investissement dans les activités de services persistaient dans l'offre de l'UE pour les négociations de Doha en février 2003.

Kox et Lejour (2006) affirment que l'hétérogénéité des réglementations parmi les pays de l'UE semble être la barrière la plus coûteuse aux échanges. En fait, lorsqu'une entreprise a encouru les coûts fixes de mise en conformité aux obligations d'un pays de l'UE, les différences de réglementation l'empêchent d'engranger toutes les économies d'échelle en étendant son activité aux autres marchés de l'UE. Pour les flux bilatéraux d'échange et d'IDE et à partir d'un modèle de gravité complété par des indicateurs d'hétérogénéité des politiques fondés sur la base de données de l'OCDE, les auteurs obtiennent un fort effet négatif des coûts de l'hétérogénéité des politiques sur les échanges et l'IDE dans les services. Ils prévoient que la Directive services, dans sa version originelle de 2004, aurait pu accroître les échanges de service intra-UE de 30 % à 62 % et les IDE dans les services de 18 % à 36 %. Dans leur scénario central, l'augmentation des échanges transfrontières de 44 % provient principalement de l'hétérogénéité des barrières à la concurrence (36 %), alors que la croissance de 26 % des stocks entrants d'IDE repose également sur la réduction de l'hétérogénéité des barrières à la concurrence (13 %) et de moindres restrictions aux IDE (12 %). La directive révisée adoptée en 2006 est peu susceptible de produire de tels effets, étant donné notamment la suppression de la proposition d'acceptation de la réglementation du pays d'origine.

Pour les économies en transition, Eschenbach et Hoekman (2006) obtiennent une relation inverse entre la profondeur des engagements à l'AGCS et la « qualité » des politiques effectives en matières de services évaluée par le secteur privé. Leurs résultats suggèrent qu'il faut un investissement collectif plus élevé des membres de l'OMC en matière de contrôle et de transparence pour accroître les bénéfices de l'adhésion à l'OMC pour les petits pays. « *Un défi majeur dans la négociations des disciplines internationales sur les politiques relatives aux services est de définir des engagements sérieux qui seront bénéfiques aux pays qui les entreprennent et qui aient de la valeur dans une perspective mercantiliste de négociation* » (Hoekman, 2006). Les pays les plus pauvres, notamment, ont non seulement un faible intérêt à l'exportation de la plupart des services, mais sont également confrontés à des barrières particulièrement élevés dans la seule modalité d'exportation pertinente pour eux : le mode 4. La littérature suggère que la plupart des gains potentiels proviendront d'une réforme domestique. La libéralisation réussie dans les pays les plus pauvres demandera souvent un renforcement des infrastructures et des institutions réglementaires domestiques. Concernant l'aide pour le commerce (*aid for trade*), Hoekman (2006) pense qu'en mettant sur la table l'assistance au développement, l'AGCS pourrait devenir beaucoup plus attrayant comme mécanisme de promotion, non seulement de la libéralisation des services, mais surtout pour soutenir et améliorer la réforme domestique dans les services. Hoekman et Matoo (2006) estiment que l'OMC a un rôle à jouer pour aider les gouvernements à identifier ces besoins et utiliser « *ses engagements et ses technologies de surveillance* » pour mobiliser à la fois la libéralisation et l'assistance. Cela pourrait être entrepris en améliorant le profil de l'agenda de politique en matière de services dans les pays pauvres, en aidant les

gouvernements à identifier où l'assistance au développement est nécessaire et à surveiller la fourniture et l'effectivité d'une telle assistance.

« *Les politiques non discriminatoires importent, il se peut qu'elles importent plus que les politiques discriminatoires. Les politiques en matière de services sont bien sûr un déterminant du climat d'investissement des PED* » (Hoekman, 2006). Les accords commerciaux devraient être rendus plus en phase avec les besoins des entreprises et des consommateurs dans les pays membres. Comme il est habituel avec les accords commerciaux (discriminatoires), il existe un arbitrage entre accroître la « propriété » (le soutien) des accords et la maximisation du bien-être national. Cette tension est probablement plus importante pour les échanges de services à cause de la dominance de marchés imparfaitement concurrentiels et du potentiel pour les rentes. L'utilisation d'une approche de liste négative est une des avancées de certains ARI récents. « *Dans les marchés de services, l'accès et la réglementation sont étroitement entrelacés. Dans de nombreux marchés, la clé est de s'attaquer aux politiques réglementaires qui empêchent la contestabilité.* » (Hoekman, 2006).

Eschenbach et Hoekman (2006) étudient les politiques en matière de services des économies en transition. Sachant que la plupart des pays en transition ont de petits secteurs de services orientés vers le marché, l'appartenance à des accords commerciaux bilatéraux avec leurs voisins, notamment l'UE, est un meilleur moyen de renforcer les objectifs de crédibilité que l'adhésion à l'OMC ou des accords avec des pays tiers. Concernant les engagements effectués par les 16 économies en transition, les auteurs obtiennent quatre résultats intéressants : (1) au sein des pays accédant à l'UE, la Slovaquie et les pays baltes, non membres du GATT (*General Agreement of Tariffs and Trade*) avant 1994, semblent avoir proposé plus d'engagements que les économies qui étaient membres du GATT : une moyenne de 45,3 % pour le premier groupe et 32,8 % pour le deuxième groupe (en utilisant l'indice de Hoekman, 1996). (2) Les candidats potentiels à l'accession à l'UE obtiennent des résultats hétérogènes : 49,3 % pour la Croatie et 42,1 % pour la Macédoine, et seulement 26,4 % pour la Bulgarie et 25 % pour la Roumanie. Ainsi, pour les pays d'accession, l'UE tient la tête ; ces pays n'ont pas besoin de l'AGCS et l'accession à l'UE est le point central pour les réformes. (3) Par ailleurs, plusieurs pays d'accession à l'UE réalisent de meilleures performances en termes d'indice de la BERD (Banque Européenne pour la Reconstruction et le Développement) décrivant la « qualité » des politiques effectives en matières de services et des réformes. Ces résultats mettent en lumière le fait que ces pays sont, en pratique, plus ouverts que ce que suggèrent leurs engagements à l'AGCS. Les autres pays d'accession et les nouveaux membres de l'OMC sont relativement ouverts selon leurs engagements à l'OMC et également en pratique (indice BERD). (4) Un troisième groupe de pays en transition semble avoir des politiques en matière de services d'une moindre qualité que ce que montrent leurs engagements à l'AGCS. Ces pays ont peu ou aucune chance de rejoindre l'UE dans un futur proche. En résumé, il se peut que les pays aient une plus grande incitation à utiliser l'AGCS comme un engagement offrant un signal si ils sont petits, géographiquement éloignés des grands marchés et manquent de perspectives d'adhésion à l'UE.

5. Quelles leçons pour les PSEM ?

L'intérêt de la libéralisation des échanges de services pour les PSEM est examiné à la fois dans une perspective générale et en se concentrant sur deux secteurs clés : les services bancaires et les télécommunications.

5.1. Une perspective générale

Dans la mesure où la plupart des PSEM est pauvrement intégrée dans les chaînes de valeurs internationales, un élément clé de la réorganisation de leur stratégie économique, en collaboration avec l'Europe, sera les réformes améliorant l'efficacité des services backbone. Si les PSEM n'accélèrent pas les réformes, ils pourraient rester bloqués au milieu de l'échelle des avantages comparatifs dynamiques. Dans la plupart des PSEM, ces services demeurent abrités face à la concurrence des importations, « *alors que la*

propriété de l'Etat, des firmes présentes enracinées et les lourdeurs administratives réduisent l'efficacité » (Müller-Jentsch, 2003). Nombre de réformes nécessaires pour libéraliser les échanges de services sont similaires à celles requises pour l'ajustement structurel. Selon Müller-Jentsch (2003), les PSEM devraient en même temps libéraliser les échanges de services et mettre en œuvre des réformes domestiques.

Concernant la puissance économique de la région, « *la libéralisation des échanges de services reste aux stades de l'enfance en Egypte* » (Ghoneim, 2003). L'ouverture des échanges de services permettrait de réduire les coûts de transaction élevés lorsque l'on désire faire des affaires en Egypte et d'améliorer la promotion de l'investissement entravée par le manque de services efficaces, incitation pour les IDE manufacturier et de services à affluer dans les autres PSEM. La meilleure manière de réussir la libéralisation des services en Egypte impliquerait de consacrer plus d'effort pour bénéficier de la séparation et de la sous-traitance des activités de services et de promouvoir le système réglementaire gouvernant le secteur des services afin d'engranger les bénéfices de la réforme domestique et de faciliter les futures négociations sur les accords de reconnaissance mutuelle et d'harmonisation des normes (Ghoneim, 2003).

Plus un PSEM est proche du centre du système concentrique de cercle d'Accords Commerciaux Régionaux (ACR) avec l'UE, plus son intégration économique est avancée. Les réformes domestiques associées à une adoption unilatérale des règles de l'UE apparaissent comme l'alternative la plus directe. Des amendements aux accords d'association bilatéraux avec l'UE prendraient plus de temps et demanderaient une plus grande détermination politique, mais donneraient une crédibilité externe aux réformes domestiques. Une idée serait un échange donnant-donnant des deux côtés : le commerce de produits agricoles demandé par les PSEM contre l'échange des services désiré par l'UE (Müller-Jentsch, 2003). Si dans les négociations en cours, un tel échange de concession s'avérait délicat, un accord pourrait être obtenu par un compromis entre la demande des pays développés d'une libéralisation plus poussée de l'accès au marché dans les PED (mode 3) et les demandes des PED pour des concessions sur le mouvement temporaire des personnes naturelles (mode 4) (Lehman et al., 2003). Il se peut que les pays voisins prenant l'UE comme référence souffrent d'anticipations biaisées par rapport aux pays qui participent au processus d'adhésion. Par exemple, les pays inclus dans le processus d'adhésion bénéficient plus des flux d'entrées d'IDE en raison d'une meilleure perception du climat des affaires (Radwan et Reiffers, 2006).

Les négociations à l'OMC présentent trois avantages pour la région euro-méditerranéenne. Premièrement, le régime commercial multilatéral facilite la mise en œuvre et constitue un signal important de l'engagement de réforme d'un pays pour les investisseurs. Deuxièmement, la libéralisation multilatérale réduit le risque de diversion des échanges, même si il demeure faible dans la mesure où l'UE est le principal partenaire commercial des PSEM. Troisièmement, il se peut que des négociations parallèles à différents niveaux excèdent la capacité de la plupart des PSEM. Cependant, les bénéfices estimés sur la croissance d'une zone de libre échange (ZLE) euro-méditerranéenne restent limités : de moins de 2 % du PIB. Pour ce qui est de l'intégration plus profonde, l'effet sur les PSEM varie de 4 % à 20 % du PIB. Ainsi, une intégration plus profonde entre les deux rives de la Méditerranée semble nécessaire (Müller-Jentsch, 2003). En conséquence, malgré l'intérêt d'une approche multilatérale, les ACR semblent préférables pour les PSEM.

Toutefois, le marché interne n'est pas une réalité accomplie au sein des membres de l'UE : il reste encore du travail pour transposer les directives dans de nombreux pays de l'UE. Par conséquent, faire du respect de l'acquis communautaire un référence réglementaire conditionnelle est trop exiger des PSEM. Radwan et Reiffers (2006) recommandent que, dans une première étape, soit dressée une liste des directives les plus pertinentes, que leur effet sur le développement économique soit alors mis en regard avec le degré sociétal d'implication nationale. Alors, le processus de normalisation volontaire du secteur privé et d'accords de reconnaissance mutuelle devrait être préféré à l'harmonisation générale, parce que le premier ne remet pas en cause la souveraineté et l'identité nationale. Cependant, ce processus demandera du temps parce que la normalisation est actuellement garantie par les autorités publiques ce qui reflète la faible acceptation privée des normes. De plus, la part des normes internationales est particulièrement faible. Dans une deuxième étape, le degré de compatibilité entre les directives européennes et les institutions et les habitudes locales devraient être examiné.

Construire un marché interne fondé sur les services dans les PSEM sera difficile en raison des défauts dans le mouvement des personnes, de limites sur le libre mouvement des produits agricoles et d'un risque

important sur le libre mouvement du capital (les pré-conditions macroéconomiques et bancaires ne sont pas satisfaites). En particulier, le mouvement de personne nécessite un considérable investissement conjoint des PSEM et de l'UE dans l'éducation, la formation et la reconnaissance des qualifications. En outre, la coordination régionale et les ACR devraient être renforcés pour assurer la compatibilité interne des plans d'actions destinés à promouvoir l'intégration Sud-sud et réduire l'effet « moyeu-rayon » (Radwan et Reiffers, 2006 et Ghoneim, 2003).

Pour les petits pays, des économies d'échelle peuvent être réalisées par le biais de la coopération réglementaire : harmonisation ou reconnaissance mutuelle des qualification, normes techniques, réglementation prudentielles etc. (Hoekman et Matoo, 2006). Plus précisément, pour les PSEM, l'harmonisation complète n'est pas nécessaire, une « convergence réglementaire » doit être préférée. Elle peut être réalisée par des réformes unilatérales : normes communes (principes réglementaires, par exemple accès au réseau), reconnaissance mutuelle (certification professionnelle), adoption de normes conjointes (règles comptables internationales) (Müller-Jentsch, 2003). Tourignons-nous maintenant vers l'analyse sectorielle.

5.2. Une analyse sectorielle : services bancaires et les télécommunications

La FEMISE, le réseau euro-méditerranéen d'instituts économiques indépendant chargés de l'analyse économique du processus de Barcelone, a financé une analyse de la mesure des barrières aux échanges et des effets sur le bien-être de la libéralisation dans les services bancaires, les télécommunications et le transport maritime dans quatre PSEM majeurs : l'Egypte, le Maroc, la Tunisie et la Turquie. S'inspirant de la méthodologie développée par l'Australian National University et l'Australian Productivity Commission et détaillée par Dee (2005), les auteurs participant ont calculé des indices de restrictivité dérivés d'un questionnaire, réalisé spécialement pour l'étude, recensant les restrictions dans chaque activité. Ils en déduisent un équivalent tarifaire sectoriel. Finalement, prenant comme point de départ la réduction potentielle de prix résultant de l'adoption des règles et de réglementations de l'UE, les améliorations de bien-être et de PIB sont calculées pour les quatre PSEM à partir des coefficients techniques d'utilisation de services intermédiaires obtenus dans les tableaux input-output (FEMISE, 2005).

Appliqué au secteur bancaire, cette méthodologie conduit à un indice de restrictivité significativement plus élevé pour la Tunisie (55 %) et le Maroc (35 %) que pour l'Egypte (15,2 %) et la Turquie (5 %). Selon la FEMISE, ce résultat est expliqué par le fait que l'Egypte et la Turquie ont libéralisé leur compte financier, alors que les deux pays arabes du Maghreb continuent à imposer des restrictions significatives sur le taux de change et sur la capacité des résidents à détenir des comptes bancaires en monnaie étrangère. Cependant, l'écart entre les indices de restrictivité a toujours un plus petit effet sur le PIB que la crise financière turque de 2001, qui est partiellement liée à l'ouverture au capital étranger et dont le coût a été estimé à 53,2 milliards de dollars, soit 35,9 % du PIB turc ! Les barrières aux échanges existant dans le secteur bancaire des quatre PSEM équivalent à imposer un droit de douane d'environ 50 % pour la Tunisie, 30 % pour le Maroc, 11,77 % pour l'Egypte et 3,73 % pour la Turquie.

Alors, se mettre en conformité avec l'UE15, la référence habituelle pour les PSEM, impliquerait une réduction des prix des services bancaires de 50 % pour la Tunisie, 19,3 % pour le Maroc, 6 % pour l'Egypte et 26,22 % pour la Turquie. L'amélioration du bien-être du consommateur s'élèverait à 1 % pour la Tunisie, 1,15 % pour le Maroc, 1,44 % pour l'Egypte et 1,38 % pour la Turquie. Finalement, le PIB augmenterait de 0,5 % en Tunisie, 0,99 % au Maroc, 1,20 % en Egypte et 1 % en Turquie ou 2,2 % (en supposant l'absence de crise financière).

Par ailleurs, Omet et Al-Zu'bi (2005) n'obtiennent pas d'effet significatif de la libéralisation des taux d'intérêt sur la marge sur intérêt des banques jordaniennes. Ils expliquent leur résultat par la concurrence limitée due au petit nombre de banques et au faible revenu par tête. En Jordanie, la part des prêts dans les avoirs totaux et la proportion des provisions pour perte sur emprunts dans le total des prêts apparaissent comme les principaux déterminants des écarts de taux d'intérêt.

En ce qui concerne les modalités pour les services financiers, Müller-Jentsch (2003) voit dans l'augmentation de la part de marché des banques étrangères le meilleur moyen d'introduire de nouveaux

produits financiers, de promouvoir les normes de gouvernance et d'obtenir un meilleur accès aux marchés de capitaux. Il plaide donc pour la suppression des restrictions aux flux de capitaux transfrontières et aux transactions sur le marché des changes. De son point de vue, cela pourrait favoriser la baisse des taux d'intérêt élevés dans les PSEM.

Pour ce qui concerne les télécommunications, il convient de distinguer : les lignes fixes, les téléphones mobiles et l'internet. Les résultats obtenus pour les indices de restrictivité et leurs équivalents tarifaires sont résumés dans le tableau 2. Pour l'Egypte, deux équivalents tarifaires sont calculés pour les lignes fixes : le premier révèle le statut du secteur avant la fin de la libéralisation de 2005 et le second montre le statut du secteur si la libéralisation complète suivant les engagements au titre de l'AGCS était mise en place. Les deux pays arabes du Maghreb apparaissent plus restrictifs que l'Egypte et la Turquie. De plus, si les lignes fixes sont les activités les moins ouvertes dans les quatre pays, au Maroc et en Tunisie, Internet est la deuxième activité la moins restrictive, tandis que c'est le téléphone mobile en Egypte et en Turquie. Les mêmes commentaires peuvent être faits pour les équivalents tarifaires (voir tableau 2).

Tableau 2 : Indices de restrictivité et équivalents tarifaires dans les télécommunications pour l'Egypte, le Maroc, la Tunisie et la Turquie (pourcentages)

	Lignes fixes	Téléphones mobiles	Services Internet	Moyenne pondérée
Egypte (avant 2005)				
- indice de restrictivité	51,9	35,4	12,4	
- équivalent tarifaire	11,2	13,0	2,0	
Egypte (après 2005)				
- indice de restrictivité	13,8	Idem	Idem	
- équivalent tarifaire	4,0	idem	idem	
Maroc				
- indice de restrictivité	34,0	21,0	26,0	27,8
- équivalent tarifaire	40,5	29,7	23,4	32,0
Tunisie				
- indice de restrictivité	60,0	46,0	53,0	53,0
- équivalent tarifaire	82,6	59,0	70,2	70,0
Turquie				
- indice de restrictivité	19,3	16,5	12,0	
- équivalent tarifaire	2,7	3,43	1,64	2,74

(Source: synthèse des auteurs, à partir de FEMISE, 2005)

Supposons que le niveau de protection du secteur marocain des télécommunications soit aligné sur les obligations de l'UE, le prix moyen des services de télécommunications diminuerait de 32 %, le bien-être du consommateur progresserait de 1,63 % et le PIB de 1,4 %. En Tunisie, le bien-être s'améliorerait de 0,5 point. Fondé sur l'état de l'économie turque durant la dernière moitié des années 1990, avant la mise aux normes de l'UE dans les télécommunications, l'application des règles et réglementations suivies par l'Angleterre et la Finlande réduirait les prix des télécommunications turques de 35,53 %. Ce nouveau prix des télécommunications augmenterait le bien-être de la société de 0,59 %, ce qui équivaut à une croissance de 0,43 % du PIB réel.

Comme pour les services bancaires, les études concluent encore à des effets limités de la libéralisation des échanges de services de télécommunications sur le bien-être et la croissance, comme le souligne également Whalley (2004). De plus, ces travaux reposent sur l'hypothèse qu'il convient de modéliser les barrières aux échanges de services comme un équivalent tarifaire, méthode même qui est remise en cause par Dee (2005) en raison de l'importance des barrières non tarifaires dans les échanges de services.

6. Conclusion

Débutant seulement au début des années 1980, les analyses des implications de la libéralisation des échanges de services demeurent dans l'enfance. Dans ce travail, nous montrons que, concernant la situation actuelle des PSEM, la réforme des institutions, notamment de l'administration publique, est une condition préalable à une libéralisation réussie des échanges de services. La libéralisation doit être progressive et séquentielle. Contrairement au plaidoyer des organisations internationales, l'utilisation des engagements à libéraliser les services comme un signal pour attirer les investisseurs étrangers restera difficile tant que persistent la corruption et les lourdeurs administratives. Compte tenu de leur faible intérêt à l'exportation et de la prédominance de la protection hors frontières, pour les PSEM, la réciprocité joue un moindre rôle dans les services. Les accords commerciaux régionaux entre l'UE et les PSEM devraient être préférés aux accords à l'OMC dans la mesure où ils offrent une intégration plus profonde compte tenu des avancées du marché unique. Une libéralisation complète des échanges de services revient à beaucoup demander aux PSEM, dans la mesure où certains membres de l'UE restent encore à la traîne en matière d'ouverture à la concurrence dans certains marchés de services.

Concernant les négociations, les pays de l'UE pourraient accepter un compromis comprenant l'autorisation d'une « immigration » temporaire pour certaines catégories clairement définies de travailleurs originaires des PSEM conditionnelle à la fois au taux de chômage et aux perspectives économiques du secteur et à des engagements contraignant les immigrants à retourner dans leur pays d'origine à l'issue d'une période prédéfinie. En outre, la reconnaissance mutuelle des qualifications, les normes techniques et la réglementation prudentielle devraient être préférées à l'harmonisation afin d'élargir l'accès au marché des services.

Des recherches plus poussées sont nécessaires à la fois pour mettre à jour l'information sur les régimes politiques autour du bassin euro-méditerranéen et pour l'évaluation des gains économiques de l'ouverture des marchés de services. Une collaboration accrue entre les universitaires du Sud de la Méditerranée en raison de leur connaissance et leur expertise des marchés locaux et les chercheurs de l'UE spécialisés dans les questions de commerce international engendrerait des résultats fructueux. Dans la mesure où les réglementations domestiques jouent un tel rôle dans les services, les interdépendances entre les politiques macroéconomiques d'ajustement structurel recommandés par le FMI, la Banque mondiale et les engagements auprès de l'OMC ou de l'UE à libéraliser les échanges de services méritent plus d'attention.

RÉFÉRENCES

- Bhagwati, J. (1984a). Splintering and Disembodiment of Services and Developing Nations. *The World Economy*, 7, 133-144.
- Bhagwati, J. (1984b). Why are services cheaper in poor countries. *Economic Journal*, 94, 279-286.
- Braga, P. (1996). The impact of the internationalization of services on developing countries. *Finance & Development*, March, 34-37.
- Chaudhuri, S., A. Mattoo et R. Self (2004). Moving people to deliver services: how can the WTO help? *World Bank Policy Research Working Paper*, March, n° 3238, 27 p.
- Dee, P. et D. Nguyen-Hong (2002). Trade in infrastructure Services and Economic Efficiency: Australia's Experience. *Conference Paper, WTO Symposium on Assessment of Trade in Services*, Geneva, 14-15 March, 52 p.
- Dee, P. (2005). *A compendium of barriers to services trade*. Australian National University, mimeo, (for the World Bank), November, 75 p. <http://www.crawford.anu.edu.au/staff/pdee.php>.
- Eschenbach, F. and B. Hoekman (2006). Services policies in transition economies: on the EU and WTO as commitment mechanisms. *CEPR Discussion Paper Series*, n° 5624, 25 p.

Eurostat, IMF, OECD, United Nations Statistical Division (UNSD), United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) and World Trade Organisation (WTO) (2002), *Manual on Statistics of International Trade in Services (MSITS)*, www.oecd.org/dataoecd/32/45/2404428.pdf

FEMISE (2005). Impact of Liberalization of Trade in Services: Banking, Telecommunications and Maritime Transport in Egypt, Morocco, Tunisia and Turkey. Research n°FEM22-02, dir. Bilkent University, Center for International Economics, Turquie, décembre.

Ghoneim, A. F. (2003). Helping to identify the potential and mode for liberalisation of trade in services in the southern Mediterranean countries: the case of Egypt. *ERF Working Paper Series*, n° 0303, 22 p.

Hoekman, B. (1998). Free Trade and Deep Integration: Antidumping and Antitrust in Regional Agreements. *World Bank Policy Research Working Paper*, July, n° 1950, 49 p.

Hoekman, B. and A. Mattoo (2006). Services, economic development and the Doha Round: exploiting the comparative advantage of WTO. *CEPR Discussion Paper Series*, n° 5628, 26 p.

Hoekman, B. (2006). Trade in services, trade agreements and economic development: a survey of the literature. *CEPR Discussion Paper Series*, n° 5760, July, 55 p.

Jansen, M. et R. Piemartini (2005). The impact of mode 4 liberalization on bilateral trade flows. *CEPR Discussion Paper Series*, No 5382, December, 18 p.

Konan, D.E. and K.E. Maskus (2006). Quantifying the impact of services liberalization in a developing country, *Journal of Development Economics*. 81 (1), October, pp. 142-162.

Kox, H. and A. Lejour (2006). The effects of the Services Directive on intra-EU trade and FDI. *Revue économique*. 57, n° 4, July, 747-770.

Langhammer, R. (2005). The EU offer for service trade liberalization in the Doha Round. Evidence for a not-yet-perfect customs. *Journal of Common Market Studies*, 43 (2), 311-325.

Lehman, A., N. Tamarisa et J. Wiczorek (2003). International trade in services: implications for the IMF. *IMF Policy Discussion Paper*, n° PDP/03/6, 24 p.

Lipsey, R. (2006). Measuring international trade in services. *NBER Working Paper Series*, n° 12271, May, 69 p.

Mattoo, A. (2005). Services in a development round: three goals and three proposals. *Journal of World Trade*, 39(6), 1223-1238.

Müller-Jenksch, D. (2003). Economic prospects for the Euro-Mediterranean partnership: deeper integration and trade in services. *Programme on 'Private Participation in Mediterranean Infrastructure'*, World Bank/European Commission, April, 39 p.

OMC, (2005). Part C: Offshoring services: recent developments and prospects, in: *World Trade Report 2005*, pp. 265-301.

OMC, (2006). *Measuring Trade in Services: a training module produced by WTO / OMC in collaboration with the Inter-agency task Force on Statistics of International Trade in Services*, March, http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/services_training_module_e.pdf, 54 p.

Omet, G. et K. Al-Zu'bi (2005). Financial Reforms and Interest Rate Spread in the Jordanian Banking System (1981 – 2002). *Arab Administrative Journal*.

Radwan, S. and J.-L. Reiffers (2005). *The Euro-Mediterranean Partnership, 10 Years after Barcelona: Achievements and perspectives*. Rapport de la FEMISE report, Février.

Radwan, S. and J.-L. Reiffers (2006). Politique de voisinage et jalon dans le marché intérieur, quelles perspectives, quelle méthode, quel contenu, qui fait quoi ? in: *The 10th Mediterranean Conference*, Bruxelles, 8-9 June, 42p.

Sapir, A. (1993). The structure of services in Europe: a conceptual framework. in: *Market Services and European Integration: the Challenge of the 1990's*, *European Economy*, n° 3 3, 87-97.

Whalley, J. (2004). Assessing the benefits to developing countries of liberalisation in services trade. *World Economy*, 27 (8), 1223-1253.