



Bruxelles, le 23 septembre 2005

L'UE et les négociations commerciales dans le cadre de l'Accord Général sur le Commerce des Services (AGCS)

Position de la CES

Libéralisation du commerce des services et développement durable

1. Les services sont un facteur clef du développement durable, dans l'Union Européenne et dans le monde. Les services publics offrent l'accès de tous aux biens essentiels (éducation, culture, santé, eau, énergie, transports). Essentiels à la croissance de l'économie européenne, notamment par le biais des services aux entreprises, ils représentent aussi le premier secteur en termes d'emploi en Europe. Les services sont ainsi au cœur des deux principales stratégies dont l'Union s'est dotée pour asseoir son développement, la stratégie de Lisbonne qui vise la croissance durable, l'emploi et la cohésion sociale, et la stratégie de développement durable, qui reprend notamment les principaux engagements de l'Union en matière de développement durable dans le monde.
2. Traditionnellement, deux arguments sont avancés pour justifier la nécessité pour l'Union Européenne d'avoir un rôle offensif dans les négociations multilatérales sur la libéralisation des marchés des services. Tout d'abord, la forte position à l'exportation des entreprises de services européennes, notamment dans les secteurs des télécommunications, de la finance, des services aux entreprises et des services environnementaux. Ceci est exact mais il convient de rappeler qu'un bon nombre de stratégies d'expansion internationale dans l'énergie et dans l'eau se sont avérées très hasardeuses et ont conduit au retrait des entreprises avec un coût extrêmement important pour l'emploi et les communautés des pays hôtes et à la dégradation de leur situation financière, obérant ainsi les investissements futurs en Europe.
3. Le deuxième argument considère que les pays en développement ont un intérêt à l'élimination des restrictions aux échanges dans les services de réseau, tels que l'électricité, la téléphonie, le gaz, l'eau et les transports urbains afin de soutenir leur développement économique et social. Ici, la position des syndicats dans le monde entier est claire : compte tenu des caractéristiques de monopole naturel de ces services, de leur caractère essentiel pour le développement humain, de la capacité de régulation qu'ils exigent de la part d'Etats qui, dans le monde en développement, en sont insuffisamment dotés, et *in fine*, des interrogations qui existent sur les effets réels de la libéralisation par rapport aux effets attendus et à ses bénéficiaires, les risques sont trop élevés pour que les Etats puissent prendre des engagements irréversibles d'ouvrir ces services à la concurrence étrangère dans le cadre de l'OMC.

Les négociations actuelles à l'AGCS

4. Conformément à l'article XIX de l'AGCS, les négociations sur la libéralisation du commerce des services ont commencé en 2000. En 2001, la conférence ministérielle de Doha a précisé que les négociations devaient être terminées pour le 1^{er} janvier 2005. L'Union européenne a fait une offre de libéralisation le 29 avril 2003. Après l'échec de la conférence de Cancun, les négociations AGCS ont connu une nouvelle impulsion suite à l'accord-cadre établi à Genève en juillet 2004. En janvier 2005, l'UE avait adressé des demandes à 106 Etats membres pour accroître le niveau de leurs engagements et, le 1^{er} Juin 2005, elle a présenté une offre révisée de libéralisation des services.

**EUROPEAN TRADE UNION CONFEDERATION
CONFEDERATION EUROPEENNE DES SYNDICATS**

John Monks, General Secretary

Boulevard du Roi Albert II, 5 • B - 1210 Bruxelles • Tel: +32 2 224 04 11
Fax: +32 2 224 04 54 / 55 • e-mail: etuc@etuc.org • www.etuc.org

5. La CES souhaite d'emblée dénoncer toute tentative de dramatisation visant à imposer l'idée d'une « crise » des négociations AGCS. Un nombre significatif de pays représentant une part importante du commerce mondial des services a déjà présenté des offres préliminaires ou révisées. Si certains Etats de l'OMC ne font pas d'offres, c'est avant tout par manque de volonté politique. En aucun cas, ces pays ne devront être forcés de prendre des engagements de façon précipitée dans les conciliations finales afin de parvenir à un accord général.
6. De ce point de vue, la CES s'inquiète du fait que l'Union Européenne soutienne une proposition pour l'inclusion d'un nouveau processus de négociations sur les services basé sur l'établissement de « meilleures performances » (« benchmarks ») pour les offres de libéralisation. Cette procédure, si elle était adoptée, impliquerait que tous les Etats membres de l'OMC devraient prendre un niveau minimum d'engagement au sein de ce round. La CES juge que cette procédure remettrait en cause la flexibilité qui existait jusqu'à maintenant par le biais des listes "positives" qui donnent à chaque pays la possibilité de sélectionner, dans chaque secteur, le type de libéralisation jugé utile.

Etudes d'impact, consultation, transparence

7. Dans une lettre au Commissaire Lamy en 2003, la CES avait demandé que :
 - a) « la Commission déclare qu'il convient de réaliser une évaluation précoce de l'impact de l'AGCS sur le développement durable et de son impact potentiel sur les services publics européens, et qu'aucun accord définitif ne sera conclu tant que les résultats de cette évaluation ne seront pas disponibles.
 - b) la Commission améliore l'exercice de consultation sur les négociations AGCS en faisant en sorte que les partenaires sociaux européens, tant au niveau interprofessionnel que sectoriel, soient pleinement informés et consultés de manière permanente par le biais du dialogue social ».

A ce stade, la Commission a fait réaliser deux études d'impact des négociations commerciales, l'une sur le secteur des services environnementaux couvrant les services de gestion de l'eau, des eaux usées et des déchets solides¹, l'autre sur les services de distribution². Ces études mettent en évidence les gains potentiels en terme social, économique et environnemental de la libéralisation de ces services pour les pays en développement, comme certains effets négatifs irréversibles. La réalisation du potentiel de gains apparaît clairement comme étant conditionnée à l'existence d'un cadre réglementaire solide dans ces pays, capable de contrôler les pratiques anti-concurrentielles, de sauvegarder l'intérêt public et de réaliser les objectifs sociaux en terme de réduction de la pauvreté et d'équité. Les études insistent aussi sur la nécessité d'accorder des aides pour renforcer durablement les capacités locales liées au commerce.

Aux yeux de la CES, ces évaluations justifient que l'Union Européenne révise des demandes qu'elle formule vis-à-vis des pays en développement, et en particulier des pays les moins avancés (cf § 10). Compte tenu de l'irréversibilité de fait attachée aux engagements de l'AGCS, et des faibles capacités institutionnelles et réglementaires des pays les moins avancés, soulignées par l'étude, la CES est favorable à ce qu'aucune demande de libéralisation accrue ne soit faite aux pays les moins avancés (PMA).

A la place, l'Union doit concentrer ses efforts sur l'amélioration des capacités administratives et régulatrices des Etats et au renforcement du secteur public des pays en développement, et aussi apporter son appui aux pays en développement pour établir des bases de données requises pour de telles évaluations d'impact.

La CES appelle aussi la DG Commerce à poursuivre la réalisation d'études d'impact en lançant des études sur les services de l'énergie et sur les migrations temporaires des personnes physiques (mode 4).

8. En outre, la CES regrette que, une fois de plus, la Commission ait élaboré ces offres et demandes sans y associer de manière effective les partenaires sociaux. Cela est d'autant plus inacceptable que les questions d'emploi sont directement concernées, notamment par les négociations sur le mode 4 (mouvement temporaire de personnes physiques, cf. § 19).

¹ http://europa.eu.int/comm/trade/issues/global/sia/studies_wto.htm#dda

² <http://www.sia-trade.org/wto/Phase3B/Reports/DistributionFR14June05.pdf>

Les demandes de l'Union aux pays en développement

9. Sur la base des informations dont elle dispose concernant les demandes formulées par l'Union aux pays tiers, la CES prend acte du fait que, conformément au mandat demandé par le commissaire Lamy en 1999 pour la conférence de Seattle et confirmé avant la conférence de Doha, l'Union Européenne n'a demandé à aucun pays d'ouvrir ses secteurs de santé et d'éducation (sauf aux Etats-Unis en matière d'éducation privée payante).

Les demandes dans les secteurs des télécommunications et des services postaux pour les Pays en développement (PED) sont accompagnées d'une référence complète à la possibilité de sauvegarder les objectifs de politique publique tels que la fourniture du service universel et la régulation de la qualité du service offert. Les autorités publiques sont laissées libres de choisir le mode de gestion de leur service (soit par un opérateur public, soit par concession, ou Partenariat Public Privé qu'ils jugent utile) et ne cherchent pas à remettre en question le droit de réguler l'accès à la ressource naturelle (comme l'eau).

10. La CES est opposée à ce que l'Union Européenne formule des demandes aux autres pays de l'OMC dans les secteurs de l'eau et de l'énergie. Avec l'éducation, la santé et la culture, il s'agit de secteurs d'utilité publique essentiels. Les Objectifs de Développement du Millénaire visent à réduire de moitié la proportion de la population mondiale ne bénéficiant pas d'eau potable d'ici à 2015.

Tout d'abord, l'expérience des libéralisations entreprises dans les années 80 montre que le rythme d'application et le caractère graduel des réformes sont des facteurs essentiels. Par conséquent, l'irréversibilité attachée aux engagements de l'AGCS priverait les pays en développement d'une nécessaire marge de manoeuvre dans l'élaboration des politiques liées à l'eau et à l'énergie.

Ensuite, l'ouverture à la concurrence étrangère de ces services essentiels exige une forte capacité institutionnelle de l'Etat afin de faire respecter les obligations de service public aux opérateurs privés (prix, accès, extension des réseaux). Or, comme le souligne l'étude d'impact sur les services environnementaux commanditée par la Commission, cette exigence « risque d'exercer une pression excessive sur les capacités, déjà faibles, de régulation de ces pays [en développement]. Si la régulation du secteur de l'eau est inexistante, ou inefficace, les gains potentiels pour l'économie, le social et l'environnement de la libéralisation des services seront réduits de manière significative, voire même s'inverseront ».

De plus, les mesures de libéralisation unilatérales prises antérieurement conformément aux conditions de prêts du FMI et de la Banque mondiale désavantagent ces pays dans les négociations au sein de l'OMC.

Finalement, pourquoi l'Union Européenne, qui à juste titre ne consent pas à l'ouverture de ses marchés de l'eau dans le cadre de l'AGCS, demanderait-elle aux autres pays, et en particulier aux pays en développement, de le faire?

Pour atteindre les objectifs de développement du millénaire dans le domaine de l'eau, la priorité doit être donnée à une coopération fonctionnelle satisfaisante de l'ensemble des organismes de l'ONU concernés, des agences de développement et des gouvernements nationaux.

11. Concernant les services professionnels et les services aux entreprises, de même que la fourniture de services à travers la présence temporaire de personnes étrangères (mode 4), la CES estime que les demandes de l'Union doivent reconnaître le droit à la libre circulation des personnes et des travailleurs, tout en favorisant autant que possible le recrutement et la formation de la main-d'oeuvre locale pour assurer ces services.

L'offre de l'Union

12. Dans sa lettre de 2003 au Commissaire Lamy, la CES s'était opposé à ce que les services publics – et surtout l'éducation, la santé et les entreprises d'utilité publique essentielles – fasse l'objet de négociations à l'AGCS, car celles-ci pourraient entraîner des modifications susceptibles de faire peser une grave menace sur la qualité et même la prestation de ces services. La CES approuve donc la décision de l'Union Européenne de ne pas proposer de conclure de nouveaux engagements

à l'égard des services publics comme l'enseignement, la santé et les services audio-visuels. Elle insiste pour que cet état de fait soit maintenu durant les futures négociations bilatérales.

13. La CES appuie la demande du Comité Economique et Social Européen (CESE) pour que, préalablement à la libéralisation accrue des services dans le cadre de l'AGCS, l'UE :
 - i. précise que la directive sur le détachement des travailleurs constitue aussi la base du mouvement temporaire des travailleurs;
 - ii. clarifie le cadre législatif de référence, au sein de l'UE, en matière de libéralisation des services sur le marché unique (voir proposition de directive sur les services dans le marché intérieur);
 - iii. établisse une distinction claire entre les services d'intérêt général (notamment santé, éducation, eau, énergie, gaz, etc.), les services économiques et les services non économiques, à des fins commerciales ou non, et les services d'une autre nature.
14. Dans les services postaux, l'Union européenne déclare qu'elle prendra des engagements additionnels sur la base d'un document de référence sur la prestation de services dans la poste, le courrier et le courrier express (TN/S/W/26), à condition qu'une quantité critique des Etats membres de l'OMC fasse de même. La CES considère que le cadre législatif pour le marché intérieur des services postaux doit être finalisé et la prestation du service universel assurée avant que de nouveaux engagements internationaux pour les services de poste et de messagerie soient conclus.

15. Les négociations sur le mode 4 (mouvements de personnes physiques)

Mode 4 et migration

Le mode 4 concerne l'entrée temporaire d'une personnes dans un pays en vue d'y fournir un service, soit pour son propre compte en tant qu'indépendant soit comme employé d'une entreprise établie à l'étranger.

- a) La position de la CES vis-à-vis du mode 4 rejoint en grande partie celle exprimée par le Comité économique et social européen (CESE)³. En outre, la CES a exprimé une position sur la politique européenne en matière d'immigration⁴.
- b) Fondamentalement, la CES considère que les mouvements qui ont lieu dans le cadre du mode 4 constituent des migrations temporaires de fait et qu'elles doivent donc être régies par le droit du travail et la politique de l'immigration, plutôt que par l'OMC et l'AGCS qui ne fournissent aucune garantie concernant les droits de l'homme ou le respect des normes fondamentales du travail telles que la non-discrimination. La CES estime, comme le CESE, qu'« il faut poser comme condition préalable à un nouvel élargissement du champ d'application de mode 4 dans le cadre de l'OMC une coopération fonctionnelle satisfaisante pour la protection des droits des migrants temporaires, entre l'OMC et, au minimum, l'OIT, l'Organisation Internationale pour les Migrations (OIM) et les Nations-Unies ».
- c) Il est vrai que beaucoup de pays en développement font valoir que leur avantage comparé se trouve surtout dans les exportations de services à forte intensité de main-d'œuvre, et essentiellement par le biais du mouvement temporaire de personne (Mode 4). Or, si l'intérêt financier et en matière de formation est réel, l'impact de « la fuite des cerveaux » sur le développement de ces pays ne peut être ignoré. La CES soutient donc la demande formulée par le CESE afin que « l'Union et les Etats membres mettent au point des règles ou des pratiques qui permettent d'éviter une situation où les pays en développement perdent leur main-d'œuvre qualifiée et du même coup leur capacité à répondre aux besoins de leur propres populations ».
- d) La CES s'accorde avec le CESE pour inviter l'Union européenne à ne pas élargir le mode 4 aux travailleurs semi qualifiés ou non qualifiés. Il est vrai que les intérêts des pays en développement résident essentiellement dans la fourniture de main-d'oeuvre non qualifiée. Cependant, les conditions dans lesquelles ces migrations s'opèrent font qu'il est très difficile de défendre les droits

³ « Accord Général sur le Commerce des Services (AGCS) – Négociations mode 4 (mouvement des personnes physiques) », 8 juin 2005, CESE/695/2005

⁴ « Pour une politique proactive de l'Union Européenne sur l'immigration et l'intégration », résolution du Comité Exécutif de la CES du 15-16 mars 2005

de ces travailleurs, qui se trouvent de ce fait très vulnérables à l'exploitation. La situation du marché du travail pour les travailleurs non qualifiés dans l'Union ne favorise pas non plus une telle option.

- e) La CES insiste pour que les engagements de l'Union dans le mode 4 mentionnent explicitement que les Etats membres doivent prendre des mesures pour assurer :
- la protection des travailleur(se)s migrant(e)s contre toute forme de discrimination et la mise en place des mécanismes de surveillance appropriés, inspirés par exemple des principes de la convention n°95 de l'OIT.
 - le versement de leurs cotisations aux systèmes de sécurité sociale et d'assurance ;
 - le respect des normes fondamentales du travail internationales, du droit du travail national et des conventions collectives existant dans le pays d'accueil.

La CES se félicite que les droits des travailleurs et les conventions collectives soient inscrits dans sa liste d'engagements de l'Union.

L'offre de l'Union dans le mode 4

- f) La Commission européenne a élargi ses engagements dans le mode 4. Elle offre l'accès au marché pour les fournisseurs de services contractuels dans 22 sous-secteurs (essentiellement des services professionnels et des services aux entreprises), pour un séjour d'une durée allant jusqu'à 6 mois. Pour ces catégories, elle propose de supprimer les tests de besoins économiques existants et d'instaurer à la place des « quotas » s'appliquant aux prestataires de services couverts par cet engagement. Le niveau de ces plafonds et les modalités de son application ne sont pas encore déterminés. En outre, elle propose d'ajouter une nouvelle catégorie de « stagiaires internes aux entreprises » (Intra-Company Trainees).
- g) La CES ne saurait accepter que l'offre de l'Union concernant le mode 4 se fasse sans l'accord des partenaires sociaux, tant au niveau européen que des Etats membres. Il est inacceptable que les discussions entre les Etats Membres et la Commission sur ces « quotas » soient menées dans le plus grand secret des réunions du comité 133.
- h) En outre, la CES estime que la Commission a pris un risque injustifié en offrant de replacer les tests de besoins économiques par des quotas avant même qu'un accord ait été trouvé avec les Etats membres sur le niveau et les modalités d'application de ceux-ci. Pour la CES, il est clair que de tels quotas devraient impérativement prendre en compte des critères relatifs à la situation du marché du travail et au besoin de protection spécifiques de certains secteurs.