

ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

LES SERVICES FINANCIERS : DES NÉGOCIATIONS EN COURS



Jean-François Pons

Directeur affaires internationales et européennes
Fédération bancaire française



Zine Sekfali

Responsable du pôle Services Financiers et Banque de détail à l'international - Affaires juridiques
Groupe BNP Paribas

Les négociations actuellement en cours au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), qui se sont ouvertes à Doha en 2001, entrent dans une phase cruciale.

Du 13 au 18 décembre, la réunion ministérielle de Hong Kong aura pour ambition d'arrêter les principaux éléments de ce cycle de négociations afin que celui-ci puisse être finalisé en 2006.

Les commentateurs semblent ignorer l'importance des autres enjeux de ces négociations, notamment dans le domaine des services, où, en parfaite symétrie, les États-Unis et l'Europe demandent à leurs partenaires d'ouvrir leurs marchés. Or, les services représentent les deux tiers du produit intérieur brut de l'Union européenne et 70 % de ses emplois et sont le secteur de l'économie mondiale qui connaît la plus forte croissance, même s'il ne représente encore que 20 % de son commerce. La France est le troisième exportateur mondial de services derrière les États-Unis et le Royaume-Uni.

Les services financiers constituent une sous-catégorie spécifique de cette négociation. La libéralisation

des échanges n'a commencé que récemment dans ce secteur et demeure limitée. Les gouvernements des pays émergents sont souvent réticents à permettre aux banques et aux autres acteurs financiers étrangers (assurances...) de venir s'installer dans leurs pays. Pourtant, une libéralisation progressive et l'arrivée d'acteurs étrangers permettraient le développement d'un secteur financier moderne, gérant bien ses risques, capable de mobiliser l'épargne locale, développant le crédit et les marchés financiers, ce qui est une condition indispensable au développement. Pour mieux apprécier l'enjeu de la négociation en cours dans le domaine des services financiers, il convient d'abord de rappeler quel est son point de départ : l'accord OMC sur les services de 1995 et son annexe sur les services financiers. Depuis, les négociations ont piétiné. Les demandes sont aujourd'hui fortes (notamment de la part des Européens) pour que ces négociations progressent d'ici Hong Kong dans le sens d'une réelle libéralisation des échanges.

LE GATS ET LES SERVICES FINANCIERS

Le commerce international des services est actuellement régi par l'accord du GATS (*General Agreement on Trade in Services*), signé à Marrakech à l'issue des négociations de l'Uruguay round et entré en vigueur

le 1^{er} janvier 1995. Cet accord couvre l'ensemble des services entrant dans le commerce international, depuis les services bancaires et financiers jusqu'aux télécommunications, en passant par le tourisme et les services aux professionnels. Les services publics en sont exclus explicitement. Cet ensemble de règles multilatérales régissant le commerce international des services encadre les négociations entre pays membres afin de contribuer à une libéralisation progressive. Le GATS reconnaît les différences de capacité entre les pays pour la libéralisation de leurs marchés. Il établit ainsi qu'une fois le processus de libéralisation achevé, celui-ci sera réputé irréversible, et que les restrictions restantes devront être éliminées de façon progressive. Le GATS a mis en place des règles normatives s'appliquant à l'ensemble des services. Certaines catégories de services ont fait l'objet d'un traitement particulier et complémentaire : les services financiers, les télécommunications et le transport aérien. Ainsi, l'annexe sur les services financiers vise à adapter les dispositions du GATS aux spécificités du secteur des services financiers. Outre la définition large des services financiers qui est donnée [1], l'annexe prend la mesure des risques que l'instabilité du système bancaire fait peser sur l'ensemble de l'économie et donne toute latitude aux gouverne-

PRINCIPES GÉNÉRAUX DU GATS

ments pour prendre des mesures prudentielles.

Il est par ailleurs précisé dans cette annexe que le GATS ne s'applique pas aux services fournis dans l'exercice du pouvoir gouvernemental sur le système financier, à l'image des services fournis par les banques centrales.

LE ROUND INITIÉ À DOHA A PEU PROGRESSÉ

Lors de la conférence ministérielle de Doha en 2001, les pays membres ont officiellement adopté des lignes directrices de négociation. Ces dernières fixent les objectifs et les principes qui doivent guider les négociations ainsi que leur portée, leurs modalités et leurs procédures ; elles garantissent ainsi une certaine effectivité des négociations. Ce cycle de négociation devait viser la conclusion d'un accord multilatéral avant mi-2007, date de l'expiration de l'autorité de négociation accordée par le Congrès au Président américain. L'échec de la conférence de Cancun en 2003 n'a pas eu d'impact fondamentalement négatif sur le calendrier des négociations du GATS. En effet, dès l'été 2004, les négociations furent relancées à Genève par un accord qui a fixé la date du 31 mai 2005 comme date butoir pour la présentation de propositions initiales ou révisées.

En matière de services, l'essentiel du travail de négociation s'effectue à

l'OMC dans le cadre du *Council for Trade in Services* (CTS, Conseil du commerce des services). L'Union européenne est représentée dans les négociations par la Commission (le commissaire Mandelson et la DG Commerce) qui travaille sur mandat des États membres [2]. Le Comité du commerce des services financiers, organe subsidiaire du Conseil du commerce des services, examine les questions relatives au commerce des services financiers et élabore des propositions ou recommandations qu'il présente au Conseil du commerce des services pour examen. Il est aussi chargé d'examiner et de surveiller en permanence l'application du GATS et de l'annexe en ce qui concerne le secteur financier.

Dans la perspective d'un accord multilatéral avant mi-2007, les principaux éléments du cycle de négociations de Doha, à savoir le volet agricole et les réductions tarifaires pour les marchandises, doivent avoir été arrêtés lors de la conférence ministérielle de Hong Kong, du 13 au 18 décembre 2005.

Toutefois, le récent développement des négociations suscite des interrogations sur la possibilité d'un accord à Hong Kong. La conférence "mini-ministérielle" de Dalian (Chine), qui s'est tenue les 12 et 13 juillet 2005 en préparation de la conférence de décembre, a en effet mis en évidence l'incapacité des pays

■ Le GATS se compose de trois éléments : un texte principal qui énonce les obligations et disciplines générales de l'accord ; des annexes contenant les règles applicables aux différents secteurs ; les engagements spécifiques contractés par les pays membres en vue d'assurer l'accès à leur marché.

■ Le principe fondamental de l'accord est celui du traitement de la nation la plus favorisée ("NPF"). En application de ce principe, dès lors qu'un pays membre décide d'ouvrir un secteur à la concurrence étrangère, il doit accorder des possibilités égales, dans ce secteur, aux fournisseurs de services de tous les autres membres de l'OMC.

La clause NPF s'applique à l'ensemble des services, étant souligné que quelques exemptions temporaires spéciales sont autorisées, un certain nombre de pays ayant déjà signé, avant l'entrée en vigueur du GATS, des accords préférentiels avec des partenaires commerciaux.

■ Le GATS soumet également les pays membres à un principe de transparence : les gouvernements doivent publier toutes les lois et réglementations pertinentes et créer des points d'information dans leurs administrations ; ils doivent aussi notifier à l'OMC tout changement apporté aux réglementations applicables aux services visés par des engagements spécifiques.

■ L'accord définit quatre façons (ou "modes") d'échanger des services :

1. La fourniture de services d'un pays à un autre (par exemple, les appels téléphoniques internationaux), dénommée officiellement "fourniture transfrontières" ou "mode 1" dans le jargon de l'OMC ;
2. L'utilisation d'un service par des consommateurs ou entreprises dans un autre pays (par exemple, le tourisme), dénommée officiellement "consommation à l'étranger" ou "mode 2" ;
3. L'établissement de filiales ou de succursales par une entreprise étrangère en vue de la fourniture de services dans un autre pays (par exemple, les opérations de banques étrangères dans un pays), dénommé officiellement "présence commerciale" ou "mode 3" ;
4. Le déplacement de particuliers quittant leur pays pour fournir des services dans un autre (par exemple, les consultants, la réalisation d'une mission d'audit, l'ingénierie), dénommé officiellement "présence de personnes physiques" ou "mode 4".

■ Les engagements contractés par les différents pays en matière d'ouverture des marchés sont le résultat de négociations bilatérales et multilatérales. Ils sont repris dans des "listes d'engagements" qui énumèrent les secteurs promis à l'ouverture, le degré d'accès au marché accordé dans ces secteurs, les restrictions à la participation étrangère étant indiquées, le cas échéant, et les limitations éventuelles en matière de traitement national (par exemple, de discrimination au profit des fournisseurs de services nationaux). Les engagements clairement définis sont "consolidés" : à l'instar des droits de douane consolidés pour le commerce des marchandises, ils ne peuvent alors être modifiés qu'après négociations avec les pays affectés.

membres représentés à réduire leurs divergences sur les principaux sujets de négociation.

Dans ce contexte, le processus de négociation sur les services a pris du retard. Longtemps considérés comme une contrepartie légitime en échange de concessions des pays industrialisés sur les domaines sensibles tels que l'agriculture, les enjeux en matière de services restent encore largement sous-estimés par les négociateurs, y compris par les négociateurs européens. Les 68 offres initiales et 24 offres révisées déposées à ce jour à l'OMC se caractérisent ainsi par leur manque d'ambition : pour les experts européens, seuls quatre membres (l'Union européenne, le Japon, la Corée du Sud et la Suisse) ont proposé des engagements convenables. Le reste des offres ne présente, dans l'ensemble, aucune évolution significative par rapport aux engagements existants.

Les engagements actuels sont en effet notoirement insuffisants. La plupart des pays en développement, y compris les pays les plus importants (Chine, Inde) maintiennent de nombreuses restrictions à l'activité des entreprises étrangères, notamment sur les modes de fourniture des services 3 et 4 :

- plafonds pour la participation étrangère dans des sociétés nationales (mode 3 - par exemple 20 % en Chine, 50 % dans de nombreux pays) ;
- restrictions concernant le personnel clé pouvant être transféré (mode 4) ;
- limitation quant à la nature des activités pouvant être exercées (mode 3) ;
- quotas pour de nouvelles entrées (mode 3 - en Chine par exemple, une banque étrangère souhaitant créer une succursale dans une province doit y avoir un bureau de représentation depuis au moins deux ans) ;
- restrictions relatives à l'expansion géographique (à Singapour, l'im-

plantation ou la délocalisation de banques étrangères est soumise à agrément – la Chine accorde des licences qui ne couvrent qu'une ville ou qu'une province).

DES DEMANDES FORTES DES EUROPÉENS

Alors que les négociations sur l'agriculture semblent enfin avancer avec des offres nouvelles des États-Unis et de l'Union européenne, cette dernière a rappelé à ses partenaires qu'il n'y aurait pas d'accord global sans progrès sur les services.

Les prestataires de services financiers européens sont très présents sur la scène internationale, où ils peuvent offrir toute une gamme de services et de techniques sophistiqués. Les banques françaises en particulier, sont présentes dans 95 pays en dehors de l'Union européenne où elles comptent au total 428 filiales ou succursales (au 31 décembre 2003).

Il importe donc que la Commission, les États membres, mais aussi les prestataires de services financiers de l'UE retrouvent un rôle moteur et offensif dans les négociations, en s'inspirant, par exemple, des trois recommandations proposées récemment par le MEDEF :

- **Exiger des avancées parallèles** sur les services en échange de tout compromis sur l'agriculture et le développement,
- **Éliminer les principaux obstacles** à l'ouverture du marché international des services, parmi lesquels les limitations à l'implantation de prestataires internationaux de services sur les marchés locaux,
- **Ne pas sous-estimer l'impact des campagnes anti-OMC** des ONG lors de la phase finale des négociations et s'attacher à réaliser une nécessaire campagne pédagogique sur les avantages économiques et sociaux de la libéralisation du marché des services. Pour l'Union européenne, il ne s'agit pas de promouvoir une libéralisa-

tion totale et rapide des services financiers partout dans le monde mais de permettre progressivement l'implantation (mode 3) dans chaque pays émergent de quelques acteurs étrangers libres de leurs activités, concurrents à armes égales des acteurs nationaux (et donc sans "traitement national") et qui contribueront ainsi à l'amélioration de la qualité des services financiers. La fixation de calendrier – qui est une technique traditionnelle à l'OMC – permet aux acteurs nationaux de bien préparer cette libéralisation. Des progrès doivent aussi être obtenus sur l'envoi de techniciens dans ces pays (le mode 4), car ceux-ci sont indispensables au bon démarrage des implantations.

Le nouveau secrétaire général de l'OMC, Pascal Lamy, qui est aussi ancien commissaire européen au Commerce, a déclaré que la négociation actuellement en cours est la plus complexe de toutes les négociations menées depuis 1948. Pour qu'un accord global soit trouvé, des efforts substantiels devront être fournis par l'ensemble des parties prenantes. Pour l'instant, le risque existe que les progrès en matière de services, et notamment de services financiers, soient très limités. Il reste cependant quelques semaines avant Hong Kong pour que l'Union européenne confirme sa mobilisation sur ce dossier et puisse réaliser une avancée significative. ■

« Les services financiers constituent une sous-catégorie spécifique de cette négociation. La libéralisation des échanges n'a commencé que récemment dans ce secteur et demeure limitée. »

[1] L'article 5 de l'annexe sur les services financiers distingue deux sous-secteurs : les services d'assurance et services connexes et les services bancaires et autres services financiers.

[2] La consultation passe notamment par le comité "133 services" qui se réunit toutes les deux semaines pour négocier avec les États membres la position commune de l'UE. La France y est représentée par Vincent Guitton, chef de bureau pour les services à la direction générale du Trésor et de la Politique économique.