

L'OMC face à la délocalisation des services: prévenir le protectionnisme

Les services occupent aujourd'hui une place prépondérante dans l'OCDE, dont ils assurent quelque 70% de la création de richesse et de l'emploi. Leur délocalisation à l'étranger constitue cependant un phénomène nouveau. Parallèlement à la libéralisation croissante du commerce international des services, les progrès observés dans le domaine des technologies de l'information et de la communication (TIC) ont permis de fragmenter leur chaîne de production et de s'approvisionner pour certains d'entre eux au-delà des frontières. Il s'agit, par conséquent, d'ancrer dans l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) la position plutôt libérale qui prévaut actuellement à l'égard de tels échanges, qui favorisent le bien-être général. Toutefois, les engagements pris en matière de libéralisation au titre de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) laissent encore à désirer à l'heure actuelle.

Encadré 1

Note de l'auteur

Le présent article ne reflète que l'opinion personnelle de l'auteur et se base notamment sur l'exposé qu'il a tenu avec Aaditya Mattoo (Banque Mondiale) au symposium de l'OMC sur les fournitures transfrontières de services (avril 2005). Voir www.wto.org/indexfr.htm, rubriques «Accueil», «Domaines», «Services», «Symposium sur la fourniture transfrontière de services».



Souvent, la délocalisation de services dans des pays à bas salaires offrant de la main-d'œuvre qualifiée permet aux entreprises des pays industrialisés de rester compétitives. De plus, la croissance économique des pays non membres de l'OCDE finit aussi par avoir des effets positifs sur la demande de produits en provenance des pays industrialisés. En illustration: filiale de Wal-Mart à Shanghai.

Photo: Keystone

Complexité de l'analyse

Les médias se font volontiers l'écho de délocalisations d'emplois à l'étranger effectuées par des entreprises qui affirment économiser ainsi entre 30% et 60% de leurs charges de personnel et améliorer de 15% à 20% leurs gains de productivité. En fait, à part ces informations, on connaît assez mal les conséquences économiques des délocalisations. Il est, en effet, difficile de procéder à des analyses empiriques satisfaisantes sur la délocalisation des services, notamment à cause de l'inégalité des systèmes

statistiques de classification, de l'imprécision de la ligne de partage entre certaines activités industrielles et de services proprement dits, et enfin de la difficulté qu'il y a à mesurer le commerce transfrontalier des services.

Nos connaissances actuelles

Les études existantes – comme celles de l'OCDE – confirment que même les pronostics les plus sombres en matière de délocalisation d'emplois portent sur des chiffres relativement modestes comparés au cycle normal de l'emploi. En admettant par exemple qu'aux États-Unis 3,3 millions d'emplois – résultat basé sur des prévisions effectuées par des cabinets de consultants – du secteur des services soient transférés à l'étranger d'ici 2015, ce chiffre apparaît moins alarmant si on l'oppose au bien plus grand nombre de postes qui se créent régulièrement dans ce pays.

De même, le nombre d'emplois délocalisés par telle ou telle entreprise n'est qu'une piètre illustration de la situation réelle. On constate, par exemple, aujourd'hui que les très grands écarts de salaires ne durent jamais longtemps, car leur niveau s'adapte à la demande dans les

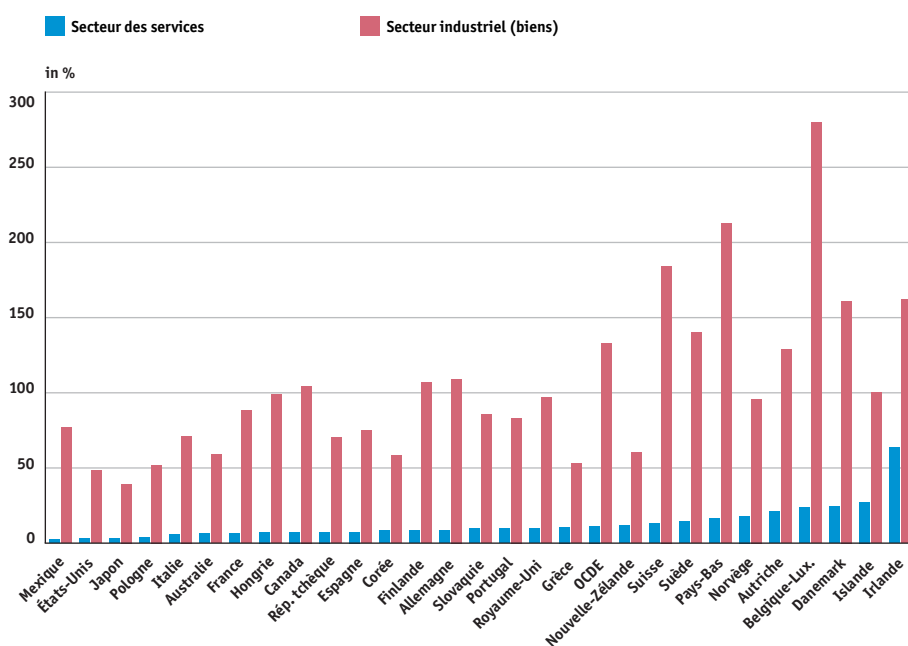


Sacha Wunsch-Vincent
Research Associate au SIAW-HSG, université de Saint-Gall, économiste à la Direction de la science, de la technologie et de l'industrie, OCDE, Paris

Graphique 1

Rapport commerce international/valeur ajoutée dans l'activité de production et les services, 2002^a

Quote-part des exportations-importations dans la valeur ajoutée des secteurs industriels et des services en moyenne arithmétique



a Canada: 2000; Rép. tchèque, Islande et États-Unis: 2001. Source: FMI, Statistique de la balance des paiements, décembre 2004; base de données Stan de l'OCDE, décembre 2004; OCDE (2005) / La Vie économique

pays en développement concernés. Comme c'est si souvent le cas dans d'autres cycles économiques, la délocalisation n'est pas un jeu à somme nulle. La croissance économique des États non membres de l'OCDE finit aussi par avoir des effets positifs sur la demande en produits provenant des pays industrialisés. Souvent, la délocalisation de services dans des pays à bas salaires et à main-d'œuvre qualifiée permet aux entreprises des pays industrialisés de rester compétitives. La concurrence a essentiellement pour effet de stimuler les efforts de restructuration et d'améliorer la rentabilité du secteur des services, ce qui rend possible une baisse de prix pour le client final. À l'inverse, de plus en plus de sociétés de services indiennes créent des emplois aux États-Unis et en Europe par leurs investissements directs. Selon les principales études sur le sujet, on peut s'attendre à ce que le développement du commerce international ait des effets significatifs sur le niveau de prospérité générale.¹

Un potentiel commercial non épuisé

Dans l'ensemble, et malgré la grande importance que peut avoir localement le secteur des services, leur commerce équivaut à 20% seulement de l'ensemble des importations et exportations de la zone de l'OCDE. Le *graphique 1* met en évidence la faiblesse du rapport commerce/valeur ajoutée dans le secteur des

services – notamment si on le compare avec le secteur industriel. La Suisse, qui exporte une très importante partie de sa production manufacturière et occupe la troisième place du classement, s'en tire plutôt moyennement au niveau des services.

Un intérêt à la libéralisation partagé

La plus grande partie des exportations de services liés aux entreprises et aux TIC – interprétés ici comme des indicateurs des délocalisations – est encore et toujours le fait des pays de l'OCDE (entre 1990 et 2002, ceux-ci ont assuré en permanence 75% du commerce des services, alors que celui-ci s'accroissait d'année en année). Sur les 20 principaux exportateurs recensés en 2002 dans ces types de services, seuls trois n'étaient pas membres de l'OCDE.

En observant les taux de croissance du commerce des services entre 1995 et 2003 tels qu'ils ressortent du *graphique 2*, on constate que les pays dont les exportations progressent le plus vite en ce domaine sont aussi, grosso modo, ceux qui en importent de plus en plus. Parmi les 20 pays qui affichent les taux de croissance les plus élevés à cet égard, une majorité n'appartient pas à l'OCDE. On est, de plus, frappé de voir que de nombreux pays d'Europe de l'Est sont dans le d'Europe de peloton de tête. La Suisse continue, néanmoins, d'occuper une position importante.

Des mesures politiques mieux ajustées plutôt que de nouvelles barrières protectionnistes

L'évolution évoquée plus haut devrait permettre une répartition du travail plus efficace à l'échelle mondiale, mais les pays importateurs se trouvent confrontés à des coûts d'adaptation, ce qui risque de déclencher des réflexes protectionnistes. Ce serait une erreur car cela pourrait étouffer les effets positifs des délocalisations en termes de prospérité générale. De plus, contrairement au secteur agricole, les possibilités d'exportations qu'offrent les services ne doivent pas demeurer fermées aux pays en développement.

Il est donc important, pour l'avenir, de prendre des mesures visant à ancrer dans l'OMC la position plutôt libérale qui prévaut actuellement à l'égard du commerce des services. Parallèlement, il serait souhaitable que des initiatives politiques visent à obtenir que toutes les possibilités d'accès aux TIC, de même que tout le potentiel du commerce international de services et de produits numériques, tels les logiciels, puissent être exploités.² Le principal objectif d'une politique économique bien adaptée consiste à prendre des mesures suscep-

1 Voir Drusilla et al. (2002)

2 OCDE (2004) et Wunsch-Vincent (2005).

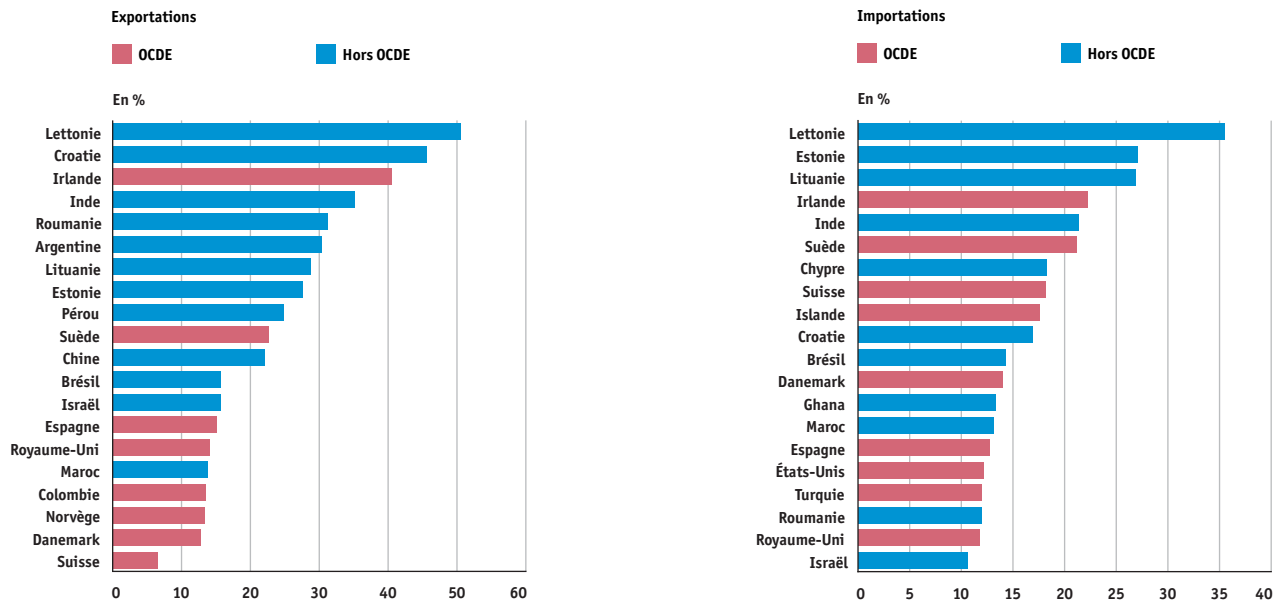
Encadré 2

Modes de fourniture de l'AGCS

- Mode 1: commerce transfrontière
- Mode 2: consommation à l'étranger
- Mode 3: présence commerciale
- Mode 4: présence de personnes physiques

Graphique 2

Taux de croissance moyen des exportations-importations de services destinés aux entreprises ainsi que de ceux liés aux technologies de l'information dans quelques pays, 1995-2003^a



a Seules les données de 2002 sont disponibles pour l'Inde.

Source: FMI Statistique de la balance des paiements 2004 / La Vie économique

Encadré 3

L'offre de la Suisse à l'AGCS

L'offre de la Suisse dans le cadre des fournitures transfrontières de services compte parmi les plus libérales. Celle-ci s'est notamment engagée à niveler les différences que présentent les modes 1 et 2 en termes de libéralisation. Elle a aussi souscrit des engagements complets dans des domaines très importants (services de réponse téléphonique, autres services de consultation fournis aux entreprises, etc.). De nouveaux engagements ont été pris au titre des services destinés aux entreprises et des services connexes.

Quelques points faibles demeurent, cependant. Par exemple, la Suisse n'a rien offert aux titres «des services de placement et de location de personnel» et «autres services de consultation – non détaillés – fournis aux entreprises», et elle ne s'est engagée qu'avec des restrictions dans certains domaines comme les services de publicité, par exemple. De même, elle n'a, jusqu'à présent, pas suivi la proposition de l'Union européenne en faveur d'un engagement pour les services informatiques couvrant intégralement tous les secteurs connexes actuels et futurs de ce secteur. Enfin dans des domaines comme les services d'évaluation comptable et l'ingénierie, elle maintient des limites au principe du traitement national. Enfin, ses offres de libéralisation sont complètement absentes de certains domaines comme les services de santé, postaux, audiovisuels et de divertissement.

Source: Switzerland. Revised Conditional Offer on Services (TN/S/O/CHE/Rév.1), 14 juin 2005

tibles d'aider les travailleurs concernés, d'assouplir le marché du travail et de stimuler la formation, l'innovation, la recherche et le développement créatif, afin de préserver durablement la capacité concurrentielle d'un pays.

Le cycle de Doha, une chance

Les négociations qui se poursuivent actuellement à l'OMC dans le cadre de l'Agenda pour le développement de Doha offrent la possibilité à l'AGCS de garantir le libre-échange international des services. À l'heure actuelle, les engagements pris en ce domaine laissent, toutefois, encore à désirer.

Les avantages de l'AGCS...

L'AGCS permet aux États signataires de faire des offres de libéralisation pour les fournitures transfrontières de services, qui garantissent l'accès au marché et le traitement national (AGCS, mode 1). Les États membres de l'OMC déterminent, sur la base d'une liste statique d'engagements spécifiques, les obligations qu'ils s'engagent à respecter, et dans quelle partie des services. Ils ont la possibilité d'exempter entièrement de leurs offres de nombreux secteurs. Ils peuvent prendre des engagements complets, ou restreints, à l'égard des principes de l'accès au marché et du traitement national.

... et ses deux faiblesses

La classification (statique) des services mentionnée ci-dessus n'offre pas la possibilité de saisir le phénomène des délocalisations dans toute son étendue. Cela tient surtout au

fait que la fragmentation de la chaîne de production des services n'était pas encore concevable lorsque l'AGCS a été agréé. Dans le domaine des assurances, par exemple, des prestataires externalisent aujourd'hui toute une série de services d'appui, comme par exemple les centres d'appel. Beaucoup de ces services, basés sur les TIC, sont nouveaux et ne figurent donc pas sur la liste.

Au demeurant, les engagements de libéralisation pris jusqu'ici pour le mode 1 de l'AGCS sont plutôt modestes. Moins de la moitié des États-membres de l'OMC se sont engagés dans les catégories de services en question et beaucoup d'offres faites au titre du mode 1 sont assorties de dérogations. Concrètement, les États imposent diverses contraintes aux fournisseurs étrangers, p. ex. l'installation d'une agence sur place. Les catégories de services qui, malgré les faiblesses de la liste statique évoquée plus haut, conviennent au phénomène des délocalisations (p. ex. les services de réponse téléphonique), ou celles qui, recensées sous «autres services aux entreprises», englobent toute une large gamme de services d'appui, sont souvent absentes des listes d'engagement des pays industrialisés.

Des négociations dans un état décevant

Aucune formule de négociation n'a été jusqu'ici proposée dans le secteur des services pour assurer d'un seul coup un minimum de couverture sectorielle ou d'engagement à libéraliser. Il appartient, dès lors, aux États membres, hors de tout objectif imposé, de recher-

Encadré 4

Pour aller plus loin

Les analyses de l'OCDE concernant le secteur des services sont accessibles sous www.oecd.org, sous les rubriques «Par thèmes» puis «Échanges», «Par direction» puis «Direction de la science, de la technologie et de l'industrie»; enfin, dans cette dernière rubrique, choisir également «Politiques de l'information et des communications». Pour d'autres informations, on peut aussi consulter: www.wto.org/indexfr.htm, rubriques «Domaines», «Services», «Négociations sur les services». En ce qui concerne la politique commerciale extérieure de la Suisse en rapport avec l'AGCS: www.seco-admin.ch, rubriques «Politique économique extérieure», «Commerce des services».

Bibliographie

- Adlung R. et M. Roy, *Turning Hills into Mountains? Current Commitments under the GATS and Prospects for Change*, Staff Working Paper Series, OMC, 2005, ERSD-2005-01.
- Drusilla K. B., A. V. Deardorff et R. M. Stern, *Computational Analysis of Multilateral Trade Liberalization in the Uruguay Round and Doha Development Round*, 2002, www.fordschool.umich.edu/rsie/working-papers/wp.html.
- Mattoo A. et S. Wunsch-Vincent, «Pre-empting Protectionism in Services: The WTO and Outsourcing», *Journal of International Economic Law*, vol. 7, n° 4, déc. 2004, pp. 765-801.
- OCDE, *Les services et la croissance économique. Emploi, productivité et innovation*, Direction de l'OCDE pour la science, la technologie et l'industrie, Paris, 2005.
- OCDE, *Perspectives des technologies de l'information de l'OCDE 2004*, Paris, 2004.
- Wunsch-Vincent S., *The WTO, the Internet and Digital Products*, Oxford, Hart Publishing, 2005, www.hart.oxi.net.

3 Adlung et Roy (2005).

4 Voir notamment Mattoo et Wunsch-Vincent (2004).

cher le niveau à atteindre, individuellement comme à la faveur d'arrangements bilatéraux.

Des échanges bilatéraux de «demandes et d'offres» concrètes en matière de libéralisation au titre de l'AGCS ont lieu depuis 2003. Bien que ce premier cycle d'offres initiales devaient se conclure il y a deux ans, les offres de libéralisation révisées arrivaient déjà à échéance en mai 2005. Le résultat est, toutefois, plutôt décevant jusqu'ici.

Les quelque 55 offres initiales et 12 offres de libéralisation révisées qui ont été faites jusqu'en juillet 2005 n'émanent que d'une moitié environ des États membres de l'OMC. La qualité des engagements de libéralisation a aussi fait l'objet de critiques au regard des nouvelles possibilités de commerce évoquées dans le présent article. Les pays en développement n'ont pas encore joué de rôle actif dans le domaine des services aux entreprises et les pays de l'OCDE se sont également gardés de toute générosité dans les améliorations proposées. Des analyses récentes sur le niveau de libéralisation actuel convenu dans le cadre du mode 1 de l'AGCS sont pessimistes. Pour plus d'un tiers des transactions définies sous ce mode, les États membres de l'OMC n'ont toujours pas consenti d'engagement (en ce qui concerne l'offre de la Suisse à l'AGCS, voir encadré 3).³

On est également frappé par le manque de volonté de la plupart des membres de l'OMC de soumettre des offres AGCS adaptées. C'est ainsi que les catégories mentionnées précédemment, qui sont particulièrement utiles du point de vue de la fragmentation de la chaîne de production des services, ne font souvent pas l'objet de nouveaux engagements. De plus, les membres de l'OMC ont rarement libéralisé intégralement des catégories de services de dimension suprasectorielle. Il n'est question de rafraîchir la liste statique des services que dans certains cas exceptionnels.

Et demain?

Certains pays en développement, comme l'Inde, se sont engagés il y a peu à militer pour

une forme de négociation spéciale en faveur de la libéralisation du commerce transfrontière des services. Il existe déjà plusieurs propositions en ce sens. Sans doute l'approche «demandes et offres» devra-t-elle le céder à des méthodes de négociation plus dynamiques.

Dans la pratique, les États membres de l'OMC décident (voir *tableau 1*):

- des services qu'ils incluent dans leurs offres de libéralisation;
- de l'ampleur de leurs engagements (complets ou limités);
- de la démarche à suivre pour les négociations de l'AGCS.

Les États membres de l'OMC déterminent d'abord l'étendue de leur offre au titre de l'AGCS: soit ils ne libéralisent que les services listés (approche fondée sur une liste positive, comme actuellement), soit ils libéralisent tous les services avec quelques exceptions (approche fondée sur la liste négative). En ce qui concerne le degré de libéralisation, ils ont le choix entre laisser un secteur libre de toute obligation, l'assortir d'exemptions importantes, ou alors accepter intégralement les obligations liées à l'accès au marché et au traitement national. Pour le mode de négociation, ils peuvent s'en tenir à l'approche actuelle des «demandes et offres», ou opter pour une formule convenue collectivement (portant par exemple sur une liste de services, autrement dit un programme de référence), qui assure un programme de libéralisation minimum.

La non-discrimination, une formule de compromis

Bien qu'une approche voisine de la variante avancée serait certainement la plus simple en termes de négociation et de champ d'application, le compromis suivant, ou une formule analogue, est certainement plus réaliste: les États membres recourent aux listes existantes de services liés aux délocalisations et garantissent uniquement l'application du principe de la non-discrimination garanti par l'OMC⁴, en lieu et place des habituels engagements complets prévus par l'AGCS. C'est un moyen de s'assurer que plus aucun obstacle quantitatif discriminatoire aux échanges ne sera admis. Par ailleurs, ils prennent des engagements complets en matière de traitement national. Ces quelques innovations permettraient aux membres de l'OMC de libéraliser largement certains secteurs sans renoncer à de futures réglementations quantitatives non discriminatoires. Ainsi cette organisation jouerait-elle à nouveau son véritable rôle, qui est d'empêcher les discriminations commerciales.

Tableau 1

Approches possibles pour une libéralisation internationale des services

	Quels services?	Quel degré de libéralisation?	Quel mode de négociation pour l'AGCS?
Position extrême 1: approche actuelle	Domaines variables et individuels	Degrés variables et individuels	Demandes et offres d'engagement
Compromis	Liste de secteurs spécifiques + postes afférents non détaillés («autres»)	Ne prévoir que la non-discrimination	Approche collective (étalonnage, programme de référence)
Position extrême 2: variante avancée	Tous les services, jusqu'aux dérogations convenues	Obligations intégrales en matière d'accès au marché et de traitement national	Approche collective (voir ci-dessus)

Source: Wunsch-Vincent/La Vie économique