

VI / Services : nouveau champ de la mondialisation

*Deniz Ünal-Kesenci**

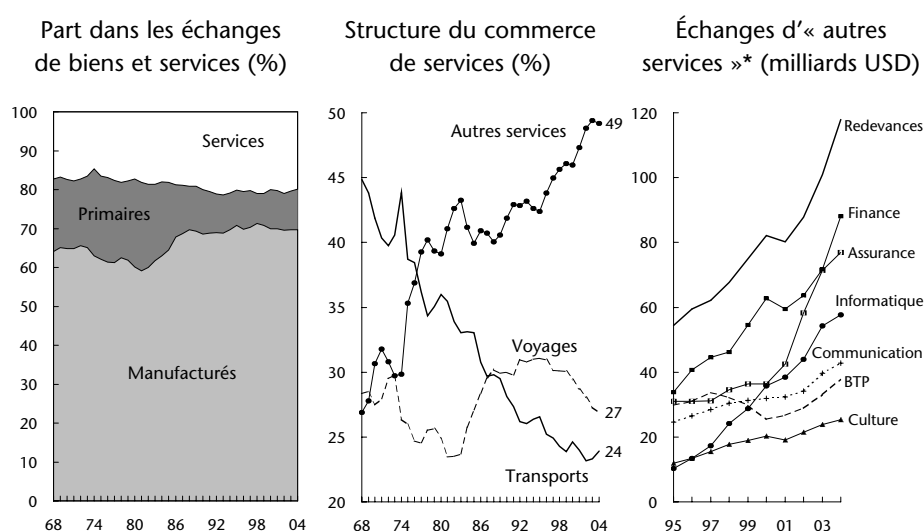
Longtemps, les services ont été considérés comme non échangeables, car réclamant la proximité physique du prestataire et du client. La distance géographique constituait une barrière naturelle aux échanges. Les activités fondées sur cette distance – transports de marchandises ou de personnes et voyages – composaient l’essentiel des échanges internationaux de services. Le développement de nouvelles techniques de communication, notamment d’Internet, a réduit cette barrière naturelle pour de nombreuses activités. Aujourd’hui, un architecte peut aussi bien et aussi rapidement transmettre ses plans à une entreprise voisine qu’à une autre située à des milliers de kilomètres. Les changements intervenus dans la composition des échanges mondiaux de services traduisent ces phénomènes. Mais, en dépit des progrès réalisés dans les moyens d’« échanger » des services, il reste que la proximité physique du prestataire et du client demeure, dans certains cas, utile, voire nécessaire. Aussi, les pressions en faveur de la libéralisation qui ont abouti au sein de l’OMC à l’Accord général sur le commerce de services (en anglais, GATS) ont conduit l’organisation à adopter un concept large de la notion d’échanges, étendue notamment à l’activité des filiales à l’étranger. Après avoir rappelé les principales caractéristiques des échanges *stricto sensu*, nous verrons comment les difficultés de recensement des échanges au sens large et d’estimation de l’impact de leur libéralisation font obstacle à l’avancée des négociations.

* Deniz Ünal-Kesenci est économiste au CEPII.

Les échanges *stricto sensu*

Globalement, le commerce de services au sens strict n'est pas particulièrement dynamique : sa part – 20 % des échanges mondiaux – n'a guère évolué au cours des trois dernières décennies (graphique 1). Mais sa composition s'est profondément modifiée. À la fin des années 1960, les transports en constituaient la plus grande part (45 %), devant les voyages et « autres services » (moins de 30 % chacun). Mais, tandis que d'importantes économies d'échelle faisaient baisser les prix des transports et freinaient l'augmentation des montants échangés, la progression des « autres services » a été très rapide, notamment à partir du milieu des années 1990 : 7 % par an en moyenne, contre 3 % pour l'ensemble des services (graphique 1). Depuis 1995, les données statistiques permettent de distinguer plusieurs catégories parmi ces « autres services ». Certaines d'entre elles, qui n'ont encore qu'un poids modeste (entre 2 % et 5 % dans le total des échanges de services), connaissent des progressions très fortes : 23 % par an en moyenne sur les années 1995-2004 pour les services d'informatique et information, 11 % pour les services d'assurance et de finance, 9 % pour les redevances et droits de licence et pour les services culturels.

Graphique 1. Échanges mondiaux de services



* Les « autres services aux entreprises » (506 mds USD en 2004) et les « services des administrations publiques » (73 mds USD) qui font partie des « autres services » ne figurent pas ici.

Source : CEPII, CHELEM-BAL-CIN.

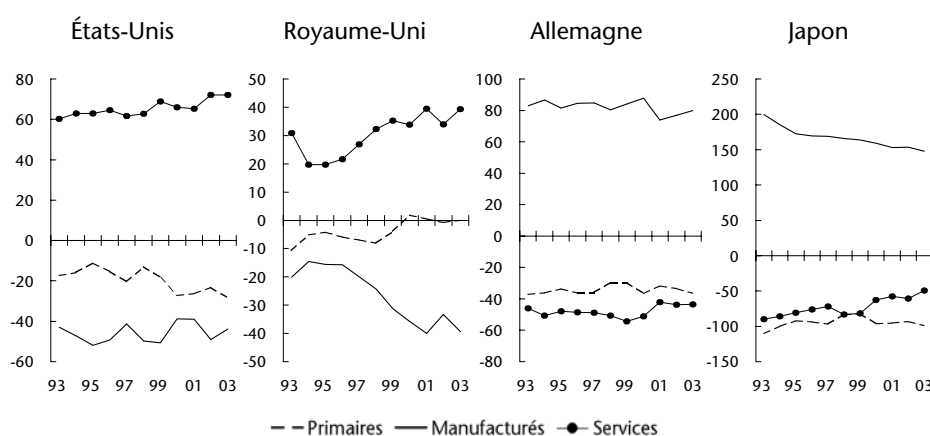
Les échanges de services restent très largement dominés par les pays développés : ceux-ci réalisent 77 % des exportations mondiales (intra-UE exclues) de services, contre 65 % de celles de biens. Le poids des pays en développement apparaît donc relativement faible dans ce domaine et sans progression marquée. L'asymétrie des positions sur les deux marchés est particulièrement forte concernant les pays émergents d'Asie : en 2003, ils réalisent 17 % des exportations mondiales de marchandises, mais seulement 9 % de celles de services, 140 milliards de dollars d'excédent dans les biens, mais 30 milliards de déficit dans les services.

L'Union européenne et les États-Unis réalisent respectivement 28 % et 23 % des exportations mondiales de services (hors flux intra-UE) – soit, 8 et 10 points de plus que leurs parts dans les exportations de biens – et sont largement excédentaires dans ce domaine (respectivement, 40 et 48 milliards de dollars). Leur part dans les secteurs dynamiques des « autres services » est encore plus forte (33 % et 27 % des exportations). Leurs positions sur les différentes activités regroupées dans cette rubrique sont contrastées. Le schéma américain est très tranché : énormes excédents sur le marché de « redevances et droits de licence » (utilisation de brevets, droits d'auteurs, marques commerciales) et sur celui des services culturels et déficit d'aussi grande ampleur dans les assurances. Les excédents de l'Union se situent notamment dans l'assurance, les services financiers, l'informatique et information. Les « redevances et droits de licence » constituent le seul marché de services où l'Union est significativement déficitaire (19 % du marché mondial).

Le positionnement de l'Union sur plusieurs marchés de services doit beaucoup au Royaume-Uni, nettement plus engagé dans les échanges de services que ses grands voisins du continent. Parmi les plus grandes économies de l'OCDE, le contraste est ainsi particulièrement fort entre les pays anglo-saxons, États-Unis et Royaume-Uni, très fortement spécialisés dans les services, et le Japon et l'Allemagne qui maintiennent leur spécialisation manufacturière (graphique 2).

Face aux positions fortes acquises de longue date par les grandes économies développées, d'autres pays ont conquis des parts de marché importantes dans des domaines nouveaux, en particulier dans les services d'informatique et information. Le succès indien, comme celui de l'Irlande, est particulièrement remarquable (tableau I). Mais de telles performances restent exceptionnelles et les pays développés qui doivent concéder des parts de marché aux

Graphique 2. Spécialisation internationale par grand secteur*



* Indicateur de contribution au solde (en millièmes du commerce total) : la somme des trois secteurs est égale à 0.

Source : CEPII, CHELEM-BAL-CIN.

Tableau I. Positions* sur les marchés de services « informatique et information » et « brevets et droits de licence » en 2003

Informatique		Redevances	
Irlande	27,4	États-Unis	24,4
Inde	24,9	Royaume-Uni	3,1
Royaume-Uni	10,5	Japon	1,7
États-Unis	6,9	Suède	1,7
Israël	6,5	France	1,6
Italie	-1,0	Chine	-3,6
Japon	-1,7	Singapour	-4,6
Brésil	-1,8	Irlande	-15,5

* La position par marché rapporte le solde commercial du pays sur un marché de service donné au commerce mondial de ce service (en %). Seuls les principaux excédents et déficits figurent dans le tableau.

Source : CEPII, CHELEM-BAL.

productions manufacturières des pays émergents entendent bien profiter des avantages qu'ils ont dans le domaine des services pour conquérir les marchés émergents en forte croissance. Ces marchés, et ceux des services en général, sont beaucoup plus « fermés » que ceux des produits manufacturés et sont longtemps restés en dehors du champ de la libéralisation multilatérale.

Du GATT au GATS

La charte de La Havane de 1948 prévoyait la création d'une Organisation internationale du commerce qui devait établir les principes et les règles des échanges de biens *et* de services. Cette charte n'ayant pas été ratifiée, l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (le GATT), signé en 1947, est resté le seul cadre de négociations, limitées au commerce de marchandises. Après les cycles de négociations successifs qui ont conduit à une baisse substantielle des barrières tarifaires aux échanges (les droits de douane moyens des pays participants sont passés de 40 % en 1947 à 6,5 % au début des années 1990) le cycle d'Uruguay (1986-1994) s'est notamment attaqué aux barrières non tarifaires aux échanges. Parallèlement, les États-Unis, appuyés par l'Union européenne et le Japon, faisaient pression pour que les services soient intégrés au GATT. Finalement, l'Organisation mondiale du commerce (OMC) créée en 1995 fut chargée de gérer les négociations multilatérales dans trois domaines, faisant chacun l'objet d'un accord spécifique : les marchandises (reprise du GATT), les services (accord général sur le commerce des services, GATS) et la propriété intellectuelle (aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce, TRIPS).

En dépit des progrès réalisés dans les moyens d'« échanger » des services, il reste que de nombreux services réclament ou, au moins, sont facilités par la proximité physique du prestataire et du client. Aussi, fait sans précédent dans les négociations commerciales, le GATS ne limite pas son champ aux échanges de services *stricto sensu*, mais l'étend à l'ensemble des modes de fourniture internationale de services. Le GATS considère qu'un service est « exporté » du pays A vers le pays B dès lors que ce service est fourni par un prestataire de A à un client de B, quel que soit l'endroit de la prestation.

Le GATS définit ainsi quatre modes d'échanges de services :

- Mode 1-Fourniture transfrontière : c'est l'exportation *stricto sensu*. Comme dans le cas d'un échange de biens, c'est le *service* lui-même qui passe la frontière de A vers B ; une architecte égyptienne envoie par courriel un plan à un client français.

- Mode 2-Consommation à l'étranger : c'est le *consommateur* de B qui passe la frontière pour se rendre en A ; l'architecte égyptienne vient en vacances en France.

- Mode 3-Présence commerciale : le service est rendu par le *fournisseur* de A qui a passé juridiquement la frontière pour

implanter durablement un bureau ou une filiale en B ; le cabinet d'architecture égyptien ouvre une agence en France.

– Mode 4-Présence de personnes physiques : c'est encore le *fournisseur* de A qui passe la frontière, mais sous forme d'un *déplacement physique* de personnes, pour une période limitée ; l'architecte égyptienne vient deux mois en France superviser un chantier.

Les négociations ont débuté officiellement au début de l'an 2000. Après l'adoption en 2001 des lignes directrices et des procédures de négociations, elles se poursuivent désormais dans le cadre du cycle de Doha. La méthode de négociation est celle de présentations d'offres et de demandes bilatérales de libéralisation. Les engagements négociés par un pays sont rassemblés dans des « listes » indiquant les services qui sont l'objet d'une libéralisation et, le cas échéant, pour chacun d'eux et selon les modes d'échanges, les restrictions qui demeurent à l'« accès au marché » et au « traitement national ». Par exemple, si un pays s'engage à autoriser des banques étrangères à opérer sur son marché intérieur, il inscrira le secteur bancaire sur sa liste. S'il limite le nombre de licences qu'il accordera aux banques étrangères, il le mentionnera comme « restriction à l'accès au marché » concernant le mode 3. S'il fixe une limite au nombre de succursales autorisées pour les banques étrangères alors qu'il n'en existe pas pour les banques nationales, il mentionnera cette mesure au titre des « restrictions au traitement national ».

Un pays peut considérer que, parmi les 160 secteurs concernés, certains ne doivent pas être libéralisés ; il ne les fera pas figurer dans sa liste. Ces secteurs n'échappent pas cependant aux obligations de base de l'OMC, et notamment au principe de la nation la plus favorisée qui veut que si un traitement favorable est accordé à un pays membre, il le soit aussi à tous les autres (sauf exemptions ou si la préférence est accordée dans le cadre d'une intégration régionale).

Comme prérequis aux négociations, l'article XIX du GATS charge le Conseil, composé des représentants des pays membres, de procéder à une évaluation à la fois globale et sectorielle du commerce des services. La nécessité de cette évaluation est explicitement spécifiée, notamment en référence aux objectifs de l'article IV consacré à la participation croissante des pays en développement au commerce mondial. Cependant, l'interprétation de ce paragraphe diffère entre les pays membres. À chacune des négociations, les pays développés soutiennent qu'il revient aux pays membres de procéder à une évaluation nationale, qui

serve à une évaluation d'ensemble. Les PED rétorquent que c'est au Conseil de mener une évaluation multilatérale. De fait, le Secrétariat de l'OMC est en train d'effectuer cet exercice difficile. Les PED ont accepté de démarrer les négociations en contrepartie d'une évaluation permanente tout au long des négociations qui s'adaptent aux résultats de l'exercice.

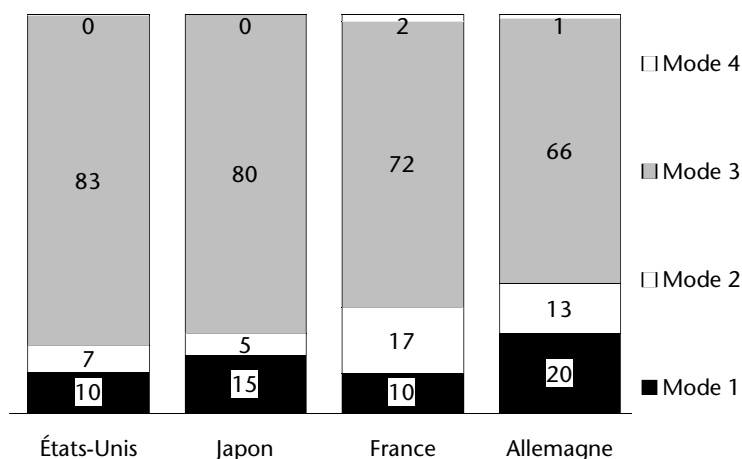
La mesure des quatre modes d'échange

Il n'existe pas de système statistique unifié des différents modes d'échange international de services. Ceux-ci sont enregistrés par des enquêtes séparées, selon des nomenclatures distinctes et les données sont collectées auprès des États par des institutions internationales différentes. De plus, si la distinction des quatre modes opérée par le GATS offre un cadre conceptuel utile, il est difficile d'y faire coïncider des échanges qui, en pratique, se font souvent simultanément selon plusieurs modes, le mode 4 notamment intervenant souvent conjointement aux modes 1 et 3 et étant particulièrement mal enregistré. Toutefois, la mise en place du GATS a favorisé un effort statistique international sans précédent au niveau des définitions et nomenclatures.

Les échanges transfrontière (mode 1) et la consommation à l'étranger (mode 2) sont les mieux recensés au niveau mondial, grâce aux statistiques de balances des paiements (rassemblées par le FMI, l'OCDE et Eurostat). Les statistiques concernant le mode 3 (présence commerciale) sont très récentes et établies seulement pour une vingtaine de pays de l'OCDE : il s'agit des ventes des filiales à l'étranger et des filiales étrangères dans le pays d'accueil recensées par l'OCDE (statistiques de commerce des services des filiales étrangères, en anglais FATS). Enfin, les échanges de services selon le mode 4 (présence de personnes physiques) sont les plus difficiles à identifier, leurs sources statistiques sont multiples et non harmonisées. Ainsi, une estimation complète des quatre modes d'échanges ne peut être présentée que pour quatre pays : États-Unis, Japon, France et Allemagne.

Au début des années 2000, le mode dominant d'échanges de services de ces quatre pays est le mode 3. Sa part est d'environ 80 % pour les États-Unis et le Japon, 72 % pour la France, 66 % pour l'Allemagne (graphique 3) Viennent ensuite, selon les pays, les modes 1 (fourniture transfrontière), ou 2 (consommation à l'étranger, essentiellement le tourisme) qui représentent entre

Graphique 3. Structure des échanges de services par mode de fourniture* (en %)



* Moyennes 2000-2001 des exportations et importations ou des ventes et achats.

Sources : CEPPII, CHELEM-BAL ; OCDE, FATS.

5 % et 20 % du total. Enfin, la part du mouvement des personnes physiques (mode 4) apparaît partout très faible. La part largement dominante du mode 3 observée dans les quatre pays est propre aux échanges de services. Si l'on rapproche les données correspondantes pour les biens, on constate que même pour les États-Unis, où l'activité des filiales américaines à l'étranger et étrangères aux États-Unis est particulièrement importante, le mode 3 ne représente pas plus de 55 % du commerce total (modes 1 plus 3) ; la part du mode 3 est sensiblement plus faible en Allemagne (40 %) et en France (30 %), ce qui s'explique en partie par la proximité géographique des partenaires européens et la profondeur du marché unique des biens.

L'importance du mode 3 dans les échanges de services est un phénomène en progression, notamment dans les pays où la part du mode 3 est encore relativement faible : entre 1995 et 2001, il gagne 4 points en Allemagne et 9 points en France. Au total, la faiblesse relative des échanges *stricto sensu* de services comparés aux biens relevée plus haut se trouve ainsi, dans des proportions variables selon les pays mais généralement croissantes, compensée par une présence commerciale à l'étranger relativement plus importante.

Concernant les exportations de services des PED, les données fragmentaires dont on dispose confirment l'intuition selon laquelle le mode 3 y occupe une place plus faible que dans les pays développés : les filiales à l'étranger y sont relativement moins

nombreuses. Selon des estimations récentes basées sur des informations partielles, le mode 3 représenterait au niveau mondial plus de la moitié des échanges totaux de services, le mode 1 environ le quart et le mode 2, un cinquième. À peine plus de 1 % des échanges s'effectueraient selon le mode 4.

L'absence d'informations complètes sur le niveau actuel des échanges est une source importante d'inertie des négociations. Elle conduit les États à adopter une grande prudence dans la formulation de leurs offres.

Bilan des négociations

S'il est difficile de mesurer les échanges de services selon les quatre modes définis par le GATS, il est encore plus difficile d'identifier et de quantifier les barrières aux échanges et d'estimer l'impact qu'aurait leur élimination. Les études dans ce domaine sont très récentes et restent souvent partielles. Les difficultés conceptuelles et méthodologiques sont ici bien plus grandes que pour les échanges de biens.

Il est généralement admis que les gains produits par la libéralisation des services pourraient être importants : les services constituent une part prédominante de l'activité économique dans la plupart des pays ; ils sont souvent indispensables à l'apparition de nouveaux producteurs comme de nouveaux marchés ; les services sont utilisés par les autres secteurs, leur efficacité est une condition essentielle de celle des secteurs utilisateurs ; les obstacles aux échanges, donc les gains à attendre de leur suppression, sont plus importants que dans le cas des produits manufacturés.

Mais une première difficulté vient de la nature de ces obstacles. Il s'agit de réglementations qui encadrent les activités de services. Celles-ci sont justifiées par le besoin d'offrir aux utilisateurs la nécessaire garantie *a priori* de la qualité du service fourni. Cependant ces règles nationales peuvent constituer des entraves à la concurrence interne comme internationale. Tenter dans le cadre du GATS d'éliminer ces entraves, c'est directement toucher aux réglementations intérieures – ce qui n'est évidemment pas le cas lors de l'abaissement des barrières tarifaires à l'échange de biens. La libéralisation internationale des services est donc, d'emblée, plus complexe que celle des biens : celle-ci ne s'est attaquée aux barrières non tarifaires qu'après plusieurs *rounds* d'abaissement des droits de douane.

Une deuxième difficulté vient du fait, souligné plus haut, que les échanges de services combinent souvent plusieurs modes de prestation. Une étude récente de l'OCDE a souligné l'importance de ces liens et la nécessité de bien les identifier afin d'assurer la cohérence des engagements de libéralisation opérés par modes.

Actuellement, dans les négociations, la plupart des pays en développement sont dans une position défensive. Plus « fermés » que les pays développés (notamment dans les télécommunications, la banque et la finance), ils devraient pourtant, en principe et à terme, être les grands gagnants de l'ouverture de leurs propres marchés. C'est le principe même de l'échange international, bien éloigné il est vrai du mercantilisme des négociations où chacun cherche à obtenir l'ouverture des marchés des partenaires et à concéder le moins possible sur sa propre ouverture. De fait, pour l'heure, ce sont les firmes des pays développés qui pressent à l'ouverture des pays émergents. L'avantage dont elles disposent en termes de taille, de savoir-faire, de productivité leur laisse espérer des parts importantes sur des marchés en expansion. Cependant, les pays en développement disposent aussi d'avantages à l'exportation. Les coûts salariaux constituent une part essentielle du prix des services ; leur avantage dans ce domaine leur ouvre des marchés importants dans certaines activités peu qualifiées (construction) mais peut aussi être un déterminant essentiel de leur compétitivité dans les secteurs qualifiés comme le montre l'exemple de l'Inde. Mais souvent, les entreprises des pays en développement ont du mal à atteindre les marchés mondiaux : la taille limitée de leurs marchés intérieurs empêche certains de leurs services d'atteindre le niveau de réputation nécessaire. De ce point de vue, l'entrée sur leurs propres marchés des firmes internationales est perçue comme une menace sérieuse.

Les pays développés (dont les plus déterminés sont les États-Unis, l'UE et l'Australie) considèrent que le mode de négociation basé sur les offres et demandes bilatérales n'est pas suffisant pour libéraliser le secteur. Ils exercent de fortes pressions pour établir des engagements d'accès aux marchés minimaux obligatoires (*benchmarks*). À cette fin, ils estiment que l'approche bilatérale devrait être complétée par des modalités multilatérale et plurilatérale. L'approche multilatérale élargirait la portée des engagements en établissant des cibles chiffrées selon les secteurs (variables selon le niveau de développement). L'approche plurilatérale instaurerait un approfondissement de la libéralisation pour un ensemble de pays qui auraient atteint la « masse cri-

tique » du marché dans un secteur de services en adoptant une liste-type d'engagements pour ce secteur. Les partisans de l'approche *benchmark* visent à améliorer l'accès aux marchés dans les modes 1 (fourniture transfrontière) et 3 (présence commerciale).

Les pays en développement sont généralement opposés à l'approche *benchmark* (à l'exception notable de l'Inde, mais avec la farouche détermination du Brésil et de l'Argentine). Ils rappellent que le GATS prévoit clairement une libéralisation variable selon le niveau de développement des pays membres. Ils craignent que les *benchmarks*, au lieu de compléter la négociation « donnant-donnant » bilatérale, visent à la supplanter. Les pays en développement estiment que le mode 4 (présence des personnes physiques) est pratiquement le seul domaine où la libéralisation des services leur offre des avantages concrets. Or, la plupart des offres en mode 4 des pays développés concernent uniquement les mouvements de personnes liés à la présence commerciale (mode 3).

Les négociations devaient se conclure dans le cadre d'un « engagement unique » au terme du cycle de Doha, initialement prévu pour la fin 2005. Mais le blocage du cycle apparu lors du sommet de Cancun en 2003 a depuis lors rendu la date d'échéance très incertaine pour l'ensemble des trois domaines (marchandises, services et propriété intellectuelle). Les négociations sont affectées par les conflits dans le domaine des marchandises. De fait, lors de la conférence de Hong Kong (décembre 2005), l'Union européenne n'a pas hésité à lier son offre de réduction tarifaire pour les produits agricoles à l'acceptation par les autres membres (pays en développement en particulier) d'engagements obligatoires d'ouverture dans près de cent secteurs de services. Dans le domaine des services, comme ailleurs, on peut penser, et peut-être craindre, que la libéralisation progresse davantage dans le cadre régional que multilatéral.

Bibliographie

- BÉNASSY-QUÉRÉ A., SCHWELLNUS C. et ÜNAL-KESENCI D. [2006], « Échanges internationaux : services compris », *La Lettre du CEPII*, n° 255, avril, www.cepii.fr.
- CHANE-KUNE B. et MULDER N. [1999], « L'ouverture internationale de services », *L'Économie mondiale 2000*, La Découverte, coll. « Repères », Paris.
- ICTSD [2005], « Mise à jour de Hong Kong », *Dossier sur le cycle de Doha*, vol. 4, novembre, www.ictsd.org.
- NIELSON J. et TAGLIONI D. [2004], « Services liberalisation : identifying opportunities and gains », *OECD Trade Policy Working Paper*, n° 1, TD/TC/WP (2003) 23/FINAL, www.oecd.org/trade.