



**Conférence
des Nations Unies
sur le commerce
et le développement**

Distr.
GÉNÉRALE

TD/B/COM.1/64
TD/B/COM.1/EM.22/3
27 novembre 2003

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

CONSEIL DU COMMERCE ET DU DÉVELOPPEMENT

Commission du commerce des biens et services,
et des produits de base
Huitième session
Genève, 9-13 février 2004

**RAPPORT DE LA RÉUNION D'EXPERTS SUR LES QUESTIONS D'ACCÈS
AUX MARCHÉS RELATIVES AU MODE 4 (MOUVEMENT DE PERSONNES
PHYSIQUES POUR LA PRESTATION DE SERVICES) ET L'APPLICATION
EFFECTIVE DE L'ARTICLE IV SUR UNE PLUS LARGE PARTICIPATION
DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT**

tenue au Palais des Nations, à Genève,
du 29 au 31 juillet 2003

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
Chapitre		
I. Résumé du Président	1 – 53	3
II. Questions d'organisation	54 -58	17
Annexe		
Participation		18

Chapitre I

RÉSUMÉ DU PRÉSIDENT

1. La Réunion d'experts sur les questions d'accès aux marchés relatives au mode 4 (mouvement de personnes physiques pour la prestation de services) et l'application effective de l'article IV sur une plus large participation des pays en développement a eu lieu à Genève du 29 au 31 juillet 2003. Les experts ont dit comment, selon eux, les gouvernements des pays développés et des pays en développement pouvaient activement contribuer, au niveau national et dans les négociations multilatérales, à promouvoir le commerce des services selon le mode 4. Le texte ci-après, qui résume leurs propositions, vise à illustrer la richesse et la diversité des vues exprimées.

2. Les experts ont reconnu que la libéralisation du mode 4 pouvait aboutir à une situation où pays développés et pays en développement avaient tout à gagner si les bonnes politiques et la bonne réglementation prévalaient aux niveaux national et international. Le mouvement de personnes physiques pour la prestation de services au titre de l'AGCS présente pour les pays en développement des avantages allant au-delà de ses simples effets positifs économiques, commerciaux et compétitifs. C'est un moyen efficace de répondre à des besoins essentiels en matière de développement, dont la lutte contre la pauvreté et l'intégration des femmes dans les industries de services. C'est aussi un moyen de créer de l'investissement et de l'épargne, de promouvoir le développement d'autres secteurs de l'économie et du commerce, d'encourager le transfert de technologie, l'entrepreneuriat et l'acquisition de connaissances, et de renforcer les capacités humaines. Il y a donc de fortes raisons politiques et économiques de préconiser, en matière d'accès aux marchés selon le mode 4, des engagements plus larges et commercialement plus valables. Les négociations au titre de l'AGCS sur le mode 4 offrent une occasion unique de redorer la réputation de la mondialisation et du commerce dans l'intérêt des pays en développement et des pays les moins avancés. C'est un moyen important de crédibiliser le Programme de travail de Doha du point de vue des pays en développement et de rendre le système commercial international plus équitable et plus équilibré aux yeux des mêmes pays.

Importance pour l'économie et le développement du mode 4

3. La libéralisation de la circulation internationale de la main-d'œuvre est la face inachevée de la mondialisation. Alors que celle des capitaux a sensiblement progressé, la mobilité internationale de la main-d'œuvre reste fortement entravée par divers obstacles imposés par les pays. Ces deux facteurs de production devraient bénéficier du même traitement, non seulement pour des raisons d'équité, mais aussi parce que la libéralisation des mouvements de capitaux ne produira pas à elle seule des gains socioéconomiques optimaux au niveau mondial. Les experts ont souligné les résultats d'une étude indiquant que, si les quotas étaient relevés d'un montant équivalent à 3 % de la main-d'œuvre des pays développés, le gain socioéconomique au niveau mondial serait de 156 milliards de dollars É.-U. par an. Des doutes ont toutefois été émis concernant le modèle économique de cette évaluation. La libéralisation de la circulation de la main-d'œuvre conduirait progressivement à une convergence de la productivité et des revenus entre les pays. Actuellement, les salaires varient d'un facteur de plus de 10 à 1 entre pays développés et pays en développement, ce qui favorise une compétitivité coût-qualité aboutissant à conférer un avantage comparatif aux pays en développement. De plus, la transition

démographique en cours dans les pays industrialisés fait que ceux-ci ont de plus en plus besoin d'une main-d'œuvre étrangère.

4. S'il existe des réglementations régissant les conditions de circulation de la main-d'œuvre, une grande partie de cette circulation relève d'arrangements plus informels et de réglementations plus souples. Un expert a estimé qu'une réglementation trop précise du mode 4 risquait en fait de réduire les échanges commerciaux relevant de ce mode si ces arrangements informels devaient en souffrir. Il est important de bien faire la distinction entre mouvement temporaire de fournisseurs de services au titre du mode 4 et migration permanente, car toute confusion à cet égard suscite une résistance irrationnelle à la libéralisation du mode 4. Au contraire, des mesures de libéralisation et un mouvement ordonné dans le contexte du mode 4 pouvaient prévenir quelques-uns des problèmes actuellement imputables aux migrations permanentes et à l'immigration clandestine, véritable préoccupation mondiale. Il y a déjà des cas – par exemple entre l'Équateur et l'Espagne, au sein de la CARICOM, et entre le Mexique et le Canada –, où la régulation des mouvements temporaires de main-d'œuvre a contribué à la solution de certains problèmes de migration entre les pays considérés.

5. Outre les avantages d'une prévisibilité du système commercial international, plusieurs experts ont fait valoir l'argument qui justifiait d'un point de vue économique l'ouverture des marchés de services aux travailleurs de tous niveaux de compétence, à savoir les gains de productivité découlant du mouvement de ces travailleurs de leur pays d'origine vers le pays d'accueil. Il en découle que les gains de productivité provenant du mouvement de fournisseurs de services à faible niveau de qualification seraient plus grands et offrirait de meilleures perspectives et de meilleurs gains financiers tout en répondant aux besoins économiques des secteurs de services moins qualifiés dans le pays d'accueil. Le mouvement de personnes qualifiées produit également des gains appréciables, en particulier dans le cas des pays disposant de larges réservoirs de ressources humaines qualifiées. Dans ces cas, les avantages d'une circulation des cerveaux entrent en jeu, et le problème de l'exode des cerveaux ne se posera que dans les pays et pour les professions où les ressources humaines intérieures sont limitées. Si les travailleurs aussi bien très qualifiés que peu qualifiés contribuent à l'accroissement des ressources financières et au développement de l'infrastructure physique et sociale de leur pays d'origine, les travailleurs moins qualifiés ont tendance à conserver des liens plus forts avec celui-ci et représentent donc souvent une plus forte proportion des rapatriements de salaires ou de fonds.

6. Les rapatriements de salaires sont un indicateur très important des effets positifs sur l'économie et le développement des pays en développement associés au mode 4, et la place croissante que ces pays leur accordent en tant que source de financement du développement, notamment pour la réduction de la pauvreté, et en tant que source de revenus en termes de PIB, devient prépondérante par rapport à d'autres grandes industries ou activités commerciales et économiques telles que le tourisme, l'agriculture, les produits de base et les textiles. En 2001, les rapatriements de salaires officiellement enregistrés se sont élevés à 63,8 milliards de dollars des États-Unis, contre 50 milliards de dollars pour l'aide publique au développement. Le montant total des ressources rapatriées est cependant peut-être de deux à trois fois plus élevé, car un grand nombre de transactions passent par des filières informelles. Des mesures doivent être prises pour soutenir tout transfert de technologie qui facilite les rapatriements de salaires ou les investissements en rendant les transferts moins onéreux; en effet, les coûts de transaction

peuvent représenter de 10 à 15 % de la valeur totale, soit des montants annuels de 6 à 7 milliards de dollars É.-U. Il a été suggéré que la CNUCED entreprenne des études sur ce sujet. Dans les pays en développement, les rapatriements de salaires représentent en moyenne 2,06 % des dépenses finales de consommation des ménages, mais dans certains pays, cela peut aller jusqu'à 16 %. La Banque interaméricaine de développement a récemment calculé que les pays d'Amérique latine avaient ainsi reçu un peu plus de 30 milliards de dollars É.-U. l'an dernier. Dans le cas de l'Équateur, près de 16 % de la population active est employée de façon temporaire à l'étranger. Dans d'autres régions en développement également, les rapatriements de salaires sont une source de plus en plus importante de revenus, qui, à Sri Lanka par exemple, dépasse les recettes d'exportation de thé. Les fonds rapatriés représentent en valeur plus de 10 % – jusqu'à 60 % dans certains cas – des exportations de biens et de services dans plus de 30 pays. Dans les pays d'origine, ils sont placés en tant qu'épargne dans les banques ou investis sur le marché local, où ils produisent des effets d'entraînement et des effets multiplicateurs, impulsent la croissance économique et le développement et créent des emplois locaux. En résumé, les rapatriements de salaires sont devenus une source essentielle, à l'échelle mondiale, de financement du développement.

Champ d'application du mode 4 au titre de l'AGCS

7. L'AGCS reconnaît que la fourniture de services peut nécessiter la présence de personnes physiques d'un autre membre de l'OMC en tant que prestataires de services à l'étranger, mais il n'indique pas comment cette présence peut se concrétiser. Ce flou a provoqué une diversité d'opinions parmi les négociateurs commerciaux quant aux types de mouvement de personnes physiques qui pouvaient relever d'une libéralisation au titre de l'AGCS. Celui-ci promeut la libéralisation de la mobilité temporaire de la main-d'œuvre pour la fourniture de services dans un contexte commercial. Un net consensus existe selon lequel les chercheurs d'emploi, l'établissement permanent et la citoyenneté ne relèvent pas de l'AGCS, au contraire de la fourniture de services contractuels par des individus ou des entreprises et du mouvement de personnes en rapport avec des investissements. L'AGCS couvre le mouvement de toutes les catégories de personnes physiques fournissant des services. Un expert a exprimé des doutes quant à la prise en compte par l'Accord de toutes les catégories de personnes physiques indépendamment de leur niveau de qualification. La question a également été posée de savoir si l'emploi de ressortissants étrangers dans des entreprises à capitaux locaux dans les pays bénéficiaires relevait de l'Accord. En outre, dans la pratique, il peut être impossible de faire la distinction entre un contrat de services et un contrat d'embauche lorsqu'une personne est recrutée dans une entreprise. Cette catégorie de fournisseurs de services présente un intérêt fondamental du point de vue économique et du point de vue de la négociation pour les pays en développement, tout comme les fournisseurs de services contractuels. Quelques experts ont estimé que s'engager dans ce débat avant que les effets positifs d'un commerce lié au mode 4 ne soient dûment reconnus par les populations de ces pays risquait de ne pas favoriser le progrès des négociations, tandis que d'autres considéraient qu'établir une certitude juridique constituait un pas en avant indispensable.

8. Les aspects juridiques d'autres questions concernant la libéralisation du mode 4 ont également été examinés. L'AGCS n'empiète pas sur le droit des gouvernements d'imposer un visa aux ressortissants d'autres pays. Dans le même temps, la décision prise dans le différend à l'OMC sur le régime de l'Union européenne applicable à l'importation, à la vente

et à la distribution des bananes dispose que le champ d'application de l'AGCS n'exclut aucune catégorie de mesures, ce qui semblerait englober les visas et les permis de travail. Plusieurs experts ont estimé que s'ils devenaient des obstacles et annulaient les effets positifs des engagements pris, les visas et les permis de travail devaient dès lors participer des négociations en matière de libéralisation.

9. L'expérience de négociations antérieures dans le secteur des services montrait qu'une libéralisation effective du mode 4 devait aller au-delà de l'accès aux marchés et du traitement national. L'article III, relatif à la transparence, pouvait beaucoup contribuer à rendre les procédures administratives davantage accessibles. En permettant d'établir une liste d'engagements additionnels, l'article XVIII de l'AGCS pouvait lui aussi particulièrement contribuer à rendre effectifs l'accès aux marchés et le traitement national, par exemple en améliorant l'obligation de transparence prévue à l'article III. Le principe de transparence de l'AGCS pouvait être renforcé de diverses façons, comme le Canada l'avait proposé à l'OMC. Des questions telles que la reconnaissance des qualifications étaient déterminantes pour une libéralisation effective. L'absence de mécanisme opérationnel dans l'AGCS concernant cette reconnaissance posait problème, mais les articles VI et VII pouvaient aider à définir un cadre juridique pour les services professionnels où des engagements spécifiques avaient été contractés, question qu'il conviendrait d'étudier plus avant.

Libéralisation du mode 4 – risques et enjeux

10. Les questions liées à la libéralisation du mode 4 sont complexes, touchent à de nombreux domaines – commerce, questions sociales, travail, migration, éducation – et font intervenir différentes institutions et différents acteurs. C'est donc un sujet extrêmement sensible, où il est difficile d'isoler les éléments qui intéressent le seul commerce. Quelques experts ont souligné combien il importait d'adapter les politiques et les réglementations nationales pour tirer pleinement profit de la libéralisation.

11. Il existe, pour des raisons d'affinités linguistiques, religieuses, historiques, géographiques ou culturelles, des liens historiques et culturels anciens entre les pays, notamment pour ce qui est de la circulation des personnes, qu'il peut être difficile de modifier. Il n'est que de voir des exemples tels que les migrations entre les nations africaines francophones et la France, ou entre les pays du Commonwealth et le Royaume-Uni, ou encore entre le Mexique et les États-Unis, pour percevoir la force de ces tendances historiques. Les difficultés qu'il y a à modifier les conditions de commercialisation de marchandises produites par une main-d'œuvre non qualifiée valent aussi pour le mode 4 d'une manière générale.

12. La libéralisation du commerce des services selon le mode 4 a de nombreuses conséquences politiques importantes. Les experts ont souligné qu'il incomberait aux responsables nationaux de prendre l'initiative politique de lisser le processus et d'en assurer l'application la plus efficace possible.

13. Quelques experts ont noté que les préoccupations liées à la sécurité nationale étaient réelles et s'étaient récemment intensifiées dans de nombreux pays. Mais le souci de la sécurité nationale pouvait parfois être excessif et avoir sur le mode 4 des effets disproportionnés par rapport aux véritables problèmes.

14. D'un point de vue économique, il était possible que la libéralisation du mode 4 entraîne parfois une baisse des salaires et des suppressions d'emplois sur les marchés intérieurs. Mais rien concrètement ne permettait d'affirmer que le mode 4 ait des effets négatifs sur les salaires locaux. Au contraire, les analyses de la CNUCED et d'autres études faisaient apparaître des effets positifs, d'efficience et de gain socioéconomique, sur l'économie du pays d'origine.

15. Tous ces aspects politiques influent sur l'orientation et le progrès de la libéralisation des services selon le mode 4. Si la plupart des acteurs comprennent bien que cette libéralisation est un jeu à somme positive, il n'en reste pas moins nécessaire de continuer le travail de sensibilisation et d'information. Plusieurs participants ont noté que réunir tous les acteurs intéressés, y compris des décideurs et des responsables syndicaux, pour promouvoir les échanges de vues entre pays était un élément nécessaire des discussions sur le mouvement de personnes physiques.

Le mode 4 dans le contexte des migrations

16. Dans la plupart des pays, les questions relatives au mode 4 sont traitées de la même manière que les questions concernant les migrations, ce qui brouille les frontières entre mouvement temporaire et mouvement permanent. Relativement rares sont les pays où il existe des modalités ou des mécanismes traitant spécifiquement du mouvement temporaire de personnes dans le contexte de l'AGCS. Selon les définitions de l'OIM, il existe deux types de migration – temporaire et permanente. Le mode 4 relève de ce qui est considéré comme une migration temporaire, mais dans la plupart des pays les règles qui s'appliquent à celle-ci sont les mêmes que pour une migration permanente, ce qui ne facilite pas la libéralisation du mode 4. Le fait pour un pays d'autoriser des personnes physiques temporairement présentes à demander la résidence permanente ou la citoyenneté peut favoriser une tendance à considérer même un mouvement temporaire comme une immigration potentielle. D'où la nécessité de considérer le mode 4 comme une question de commerce, et non de migration. Pour cela, il est important que les responsables des questions commerciales et les responsables des questions de migration se rencontrent dans des instances telles que la CNUCED pour clarifier les choses à la base.

17. Cela impliquerait également que dans les pays, aussi bien exportateurs qu'importateurs, il y ait un dialogue entre toutes les institutions gouvernementales s'occupant des questions de migration, de main-d'œuvre et de commerce, afin de déterminer comment aborder la question du mouvement temporaire de personnes fournissant des services dans le contexte de l'AGCS. Ce serait également utile à la mise en place d'une procédure unique et simplifiée pour la délivrance des visas ou des permis de travail, qui permettrait d'éviter les retards et les démarches inutiles, le harcèlement et les frustrations. En même temps, des mesures devraient être prises pour assurer une surveillance effective du caractère temporaire du mouvement de prestataires de services.

Questions réglementaires

Examen des besoins économiques

18. Les examens des besoins économiques, qui prennent souvent la forme d'une analyse du marché du travail lorsqu'il s'agit du mode 4, constituent la mesure la plus insidieuse et la plus

épineuse concernant le mouvement de personnes physiques. La plupart des experts ont reconnu que ces examens s'apparentaient à des mesures discriminatoires, préjudiciables à la prévisibilité et à la certitude des conditions d'accès aux marchés. Une autre difficulté concernant ces examens était l'absence de critères et de procédures clairement définis. Dans le cas du transfert de personnes et de spécialistes indispensables entre entreprises d'un même groupe, certains pays assurent déjà un accès aux marchés sans qu'il soit question d'un quelconque examen des besoins économiques. Toutefois, quelques experts ont admis qu'il était peu probable que ces examens puissent être globalement supprimés à court terme. En même temps, les maintenir dans les listes d'engagements compromettrait toute réelle libéralisation dans ce domaine. N'importe quelle autre possibilité semblait être une meilleure option par comparaison, s'agissant même de plafonds quantitatifs. Les meilleures pratiques et les exemples de suppression des examens des besoins économiques qu'offraient quelques pays développés tels que la Norvège, l'Union européenne, le Canada ou le Japon, devraient être élargis, approfondis et reproduits dans des catégories intéressant les pays en développement.

19. Pour que les négociations progressent dans le domaine des examens des besoins économiques, il fallait trouver le moyen de réduire les incidences de ces examens et de les rendre plus transparents et prévisibles. On pourrait décider d'exclure certaines catégories de personnes de leur application, par exemple toutes les catégories de mouvements de personnel entre sociétés d'un même groupe. On a en outre mentionné la nécessité d'éliminer la condition de l'emploi préalable. Il a toutefois aussi été estimé que si cette condition était supprimée, les pays auraient probablement recours aux examens des besoins économiques. Dans la mesure où ces examens restaient en vigueur, leur administration pouvait poser problème. Des échanges de renseignements en vue d'améliorer la transparence en la matière permettraient d'identifier les meilleures pratiques nationales et d'éclairer le débat sur les moyens de réduire le plus possible les contraintes imposées aux prestataires de services par ces examens. La transparence pouvait faire partie des négociations sur des engagements spécifiques, en tant que moyen d'obtenir une information claire sur toutes les prescriptions se rapportant au mode 4.

20. Les pays ont recours à différents types d'examen des besoins économiques et à des mesures analogues qui peuvent être plus ou moins restrictives s'agissant du mode 4. Par exemple, les États-Unis effectuent des contrôles avant et après l'admission, alors que la mesure la plus rigoureuse serait un contrôle avant l'admission, qui demande beaucoup de temps – parfois jusqu'à deux ans. Quelques experts ont suggéré que pour la plupart des pays qui sont exportateurs dans ce domaine, le passage d'un contrôle avant l'admission à un contrôle après l'admission permettrait de réduire les procédures administratives bureaucratiques, le gouvernement déléguant aux employeurs la responsabilité de la sélection des personnes qualifiées pour occuper un emploi dans leur entreprise et ne procédant qu'ultérieurement à un contrôle de la procédure suivie.

21. Parallèlement, le contexte intérieur dans certains pays peut imposer un élargissement et un durcissement des examens des besoins économiques, en particulier en cas de conditions économiques défavorables. À cet égard, les pays pourraient en priorité veiller à ce qu'aucun démantèlement des politiques relatives au mode 4 ne puisse survenir dans le contexte des négociations et que la consolidation des conditions existantes se poursuive. Les examens des besoins économiques pouvaient être un moyen de souscrire des engagements qui ne le seraient

pas autrement; ils n'étaient pas toujours de nature discriminatoire et pouvaient être appliqués sur la base du principe du traitement national.

22. La question a été posée de savoir si les examens des besoins économiques étaient analogues à une mesure de sauvegarde d'urgence dans le contexte du mode 4 et garantissaient une bonne isolation du processus en cas de graves problèmes économiques ou permettaient d'éviter une utilisation abusive du système. Il a été souligné qu'il ne pouvait y avoir aucun lien entre ces examens et les efforts faits pour concevoir une mesure de sauvegarde d'urgence globale dans le cadre des négociations sur les règles de l'AGCS. Une mesure de sauvegarde est généralement censée être appliquée dans un contexte de libéralisation achevée, en cas de forte poussée des importations et de dommages causés à un secteur spécifique. En ce qui concerne le mode 4, rien ne justifie une mesure de sauvegarde d'urgence car la libéralisation n'a pas progressé, et les actuelles conditions d'accès aux marchés comportent de nombreuses restrictions implicites et préventives, y compris sous la forme d'examens des besoins économiques.

Visas, permis de travail et autres questions administratives et questions de procédure

23. Les experts ont reconnu que les procédures administratives, y compris la délivrance de visas et de permis de travail, pouvaient constituer un obstacle au commerce selon le mode 4 et qu'à tout le moins la transparence devait être améliorée à cet égard. Quelques experts ont estimé qu'une approche plus dynamique pourrait être nécessaire pour éliminer certaines causes de la longueur des délais parfois observés pour la délivrance des visas et des permis.

24. Les modalités selon lesquelles les visas et les permis de travail sont accordés peuvent être fortement préjudiciables à la viabilité commerciale de la fourniture des services – voire la rendre impossible – en particulier dans le cas des pays en développement. Quelques experts ont estimé que la catégorie de mouvement correspondant au mode 4 n'était pas dûment ou suffisamment prise en compte dans les actuelles législations, réglementations et procédures de la plupart des membres de l'OMC.

25. Les questions relatives aux visas et aux permis de travail sont traitées séparément dans la plupart des pays. Quelques pays proposent un «guichet unique» pour les visas AGCS, de façon à faciliter la délivrance de visas qui peuvent aussi servir de permis de travail. Mais cela peut être impossible dans d'autres pays où visas et permis de travail relèvent de différents services et de différentes réglementations.

26. Les experts ont estimé que l'expérience du Royaume-Uni pouvait servir d'exemple à d'autres pays développés. Ce pays avait institué un permis AGCS pour faciliter l'exécution des engagements pris en vertu de l'AGCS concernant les travailleurs contractuels. La procédure était simple, efficace et transparente, et permettait qu'une décision soit rapidement prise par une seule personne dès lors que le demandeur remplissait toutes les conditions requises.

Le traitement national

27. Le fait que, dans certains pays, les travailleurs temporaires soient assujettis à la sécurité sociale comme les nationaux a été considéré comme un droit de douane déguisé. Certains ont estimé qu'il ne s'agit peut-être pas d'un obstacle majeur, puisqu'il représente une part minime

du coût lié à l'accès aux marchés, mais d'autres ont signalé qu'en l'absence de transférabilité de la sécurité sociale, cette obligation pourrait avoir pour effet d'égaliser les coûts, affaiblissant ainsi l'avantage comparatif que possèdent les prestataires de services.

28. La question du salaire minimum et de la parité des salaires a été évoquée aussi. Les mouvements de personnes physiques contribuent à satisfaire la demande du marché. On a fait valoir que les travailleurs de la nation «importatrice» s'inquiètent de ce que le mouvement accru de personnes physiques pourrait augmenter le risque de chômage ou de baisse de salaire pour eux-mêmes. Il a été reconnu que l'exigence de versement des salaires minimums en vigueur dans le pays d'accueil est non seulement propice au respect des normes du travail dans ce pays mais aussi à l'intérêt des fournisseurs de services et de leur pays d'origine. Il a été signalé que les salaires minimum pratiqués dans les pays développés correspondent au coût de la vie qui y est plus élevé par suite de la différence du niveau des prix entre pays développés et pays en développement. Toutefois, exiger la parité des salaires aurait pour effet de réduire à néant tout avantage compétitif en matière de coût/qualité que possèdent les pays en développement fournisseurs. Par ailleurs, on a rappelé que la Constitution de l'OIT consacre le principe général de l'égalité de salaire pour un travail égal.

Accords de reconnaissance mutuelle

29. Certains pays ont établi des systèmes de reconnaissance pour des professions ou activités particulières, systèmes qui sont appliqués par des organismes d'État ou par des organismes professionnels, et qui sont le reflet des objectifs d'action des pouvoirs publics intégrés dans les règlements. Les experts sont convenus que la non-reconnaissance des qualifications, des compétences et de l'expérience demeure un obstacle généralisé dans le domaine des services professionnels et qu'elle nuit aux mouvements de personnes physiques à plus d'un titre: soit en empêchant les fournisseurs de services d'accéder aux marchés, soit en incitant des fournisseurs de services à accepter un emploi inférieur à leurs qualifications.

30. En général, l'évaluation des qualifications et/ou compétences pour être autorisé à exercer une profession passe par le ou les processus et mécanismes suivants: i) accords de reconnaissance mutuelle pour des professions, pour des groupes de pays ou pour des provinces/États; ii) examen des compétences à travers un entretien d'embauche ou un examen; iii) évaluation des compétences en cours d'emploi – durant ou après une période de service; iv) période de travail sous supervision à titre probatoire ou d'essai; v) contrôles des connaissances, des aptitudes et des compétences linguistiques; vi) examen des titres ou examen des qualifications sur dossier, lorsqu'il s'agit de déterminer la comparabilité, l'équivalence «substantielle» ou l'équivalence d'entités ou d'individus.

31. Différentes méthodes d'évaluation peuvent présenter des inconvénients pour le fournisseur de services. Une méthode peut laisser à désirer lorsqu'il s'agit d'évaluer les connaissances et les compétences d'un individu parce qu'elle ne tient compte que des qualifications formelles, qu'elle est axée sur les connaissances et la réglementation locales ou qu'elle utilise des modalités d'examen étrangères à l'intéressé. Elle entraîne parfois des frais d'inscription prohibitifs pour le candidat ou des frais administratifs très élevés. Par ailleurs, l'étude d'un dossier n'est pas toujours le meilleur moyen de mesurer la compétence concrète qui est déterminante pour jauger l'aptitude à fournir le service.

32. Certains ont proposé de déléguer la responsabilité de négocier les accords de reconnaissance mutuelle aux organismes professionnels ou patronaux. D'autres experts ont fait valoir que cette formule doit s'appuyer sur des définitions de fond concertées en vue d'élaborer des accords bien conçus. D'autres ont fait observer que dans certains pays cette responsabilité est déjà déléguée aux organismes professionnels ou patronaux. Des doutes ont été exprimés quant à la neutralité des organismes professionnels, qui ne sont pas toujours impartiaux, d'où la nécessité d'une intervention éventuelle de l'État.

33. Les accords de reconnaissance mutuelle sont généralement conclus entre pays qui ont des systèmes de formation et une réglementation assez voisins et ils exigent généralement l'existence et la participation active d'organismes professionnels et d'un secteur privé. Il pourrait être très difficile d'adhérer à ce genre d'accord pour les pays qui n'ont pas de système national de reconnaissance, d'organisme professionnel et/ou d'association patronale. Les pays en développement pourraient avoir besoin d'une aide technique et financière bilatérale pour promouvoir la création d'organismes et d'associations professionnels. Actuellement, les débats sur les questions de reconnaissance des qualifications professionnelles, et notamment les perspectives de négociation d'accords de reconnaissance mutuelle entre pays développés et pays en développement, n'en sont encore qu'au stade préliminaire. Afin de stimuler la discussion, voire l'amélioration des perspectives de négociation, certains pays ont élaboré des lignes directrices génériques pour ces accords.

34. L'article VII de l'AGCS autorise les membres à déroger au principe de la nation la plus favorisée (NPF) pour conclure des accords de reconnaissance mutuelle bilatéraux ou plurilatéraux, mais il leur fait obligation de notifier les accords en vigueur et ceux qui sont en cours de négociation, et de ménager aux autres membres une possibilité adéquate de négocier leur adhésion ou de négocier des accords comparables. Les experts ont souligné la nécessité d'une aide technique et financière visant à faciliter l'adhésion des pays en développement aux accords de reconnaissance mutuelle. Jusqu'à présent, on n'a enregistré que 39 notifications, effectuées par 19 membres de l'OMC, mais ce nombre ne correspond pas au nombre total d'accords négociés. Certains accords ont été notifiés au titre d'autres articles de l'AGCS et d'autres n'ont pas été notifiés du tout. L'objectif général des notifications est d'améliorer la transparence dans ce domaine, et il est de l'intérêt des pays en développement d'obtenir des notifications complètes et faites en temps voulu.

35. L'élaboration de disciplines au titre de l'article VI:4 de l'AGCS en vue d'établir le caractère discriminatoire d'un règlement national donné améliorerait par ailleurs les possibilités de reconnaissance des qualifications, à condition toutefois que celles-ci fassent l'objet de définitions de base convenues.

36. En l'absence d'accords de reconnaissance mutuelle, il est nécessaire de mettre en place des moyens concertés d'évaluer la compétence. Il convient de laisser aux employeurs, aux agences de main-d'œuvre et aux organismes chargés de recruter des travailleurs le soin d'évaluer les qualifications et les compétences acquises par l'expérience ou la formation.

Participation accrue des pays en développement

37. On a reconnu que, pour les pays en développement, la libéralisation des services selon le mode 4 dans un sens favorable au commerce est déterminante pour le volet développement du Programme de travail de Doha et pour que celui-ci puisse répondre véritablement à l'appellation Programme de Doha pour le développement. Dans les négociations sur les services, le mode 4 a été traité jusqu'à présent comme un parent pauvre, de sorte que l'on a craint de voir le développement réduit à la portion congrue dans les négociations, de même que l'impasse des négociations sur l'agriculture a provoqué une déception qui dépasse le cadre des préoccupations purement agricoles. On a signalé que les sensibilités politiques et socioculturelles, les problèmes de suppression d'emplois et les coûts économiques sont analogues, voire très inférieurs par leur portée et leur échelle aux coûts, aux sensibilités et aux ajustements attendus des pays en développement, à qui l'on demande de prendre des engagements concernant l'accès aux marchés pour les produits non agricoles ou d'autres secteurs et modes de services tels que la présence commerciale. Les experts ont souligné que la libéralisation du commerce selon le mode 4 apporte aux pays développés de plus grands avantages sociaux, et qu'ils doivent être prêts à opérer des ajustements à court terme, d'autant plus que, grâce à leur système de sécurité sociale solide, ces pays sont mieux à même d'amortir les effets de déplacement et de faire face aux conséquences sociales et aux besoins de recyclage professionnel qui en découlent.

38. Le mouvement des personnes physiques est un moyen d'accroître la participation des pays en développement au commerce. L'AGCS fournit un cadre permettant d'assurer une libéralisation progressive et la possibilité pour tous les pays d'en partager les bénéfices. La libéralisation du commerce des services selon le mode 4 améliorerait la prospérité générale, augmenterait la participation des pays en développement au commerce des services et serait bénéfique aussi sur le plan de l'efficacité et de la compétitivité. On a noté qu'une bonne partie du commerce actuel des services selon le mode 4 ressortit à des accords bilatéraux ou à des arrangements tacites. Certes, il s'agit là d'instruments utiles qu'il faut encourager, mais il est nécessaire de toute évidence d'élaborer un cadre multilatéral présentant des lignes directrices et une structure élémentaires, ce qui donnerait à l'accès aux marchés un caractère de certitude et de prévisibilité. Il convient toutefois de faire en sorte que ce genre d'accord multilatéral apporte véritablement une valeur ajoutée et ne freine pas les mouvements actuels de personnes au titre d'accords bilatéraux et autres.

39. Certains experts ont souligné qu'il importe d'envisager des catégories communes et de se mettre d'accord sur une liste commune de professions qui pourrait être examinée dans les négociations en cours, ce qui apporterait un élément de prévisibilité et améliorerait la comparabilité et l'utilité des engagements pris. Pour dresser cette liste, on pourrait étudier le contenu des listes actuelles d'engagements spécifiques. Les pays en développement ont signalé un certain nombre d'activités où ils sont déjà fournisseurs de services sur le plan international et pour lesquelles ils ont expressément intérêt à libéraliser l'accès aux marchés dans le cadre de l'AGCS. Dans l'établissement de la liste, on pourrait s'inspirer de la classification de l'OIT (CITP), afin de définir les catégories et les niveaux de compétences à négocier. On a exprimé la crainte que l'utilisation de la CITP ne complique le travail, étant donné qu'elle ne concorde pas avec les systèmes nationaux de classification. Il conviendrait donc de s'entendre pour formuler une définition claire des différentes catégories de personnes, y compris de celles qui sont visées dans les engagements horizontaux, par exemple les personnes en voyage d'affaires,

les personnes mutées à l'intérieur de l'entreprise et les fournisseurs de services contractuels, et pour établir une correspondance avec les régimes nationaux d'immigration.

40. Certains experts ont suggéré que l'établissement commercial à l'étranger pourrait être un moyen plus facile d'améliorer la fourniture de services selon le mode 4 par le biais des mutations à l'intérieur d'une société. Cependant, cette formule peut entraîner des coûts prohibitifs et elle demanderait à être activement défendue par les gouvernements des pays en développement.

41. Certains experts ont signalé le potentiel de commerce des services selon le mode 4 qui existe entre pays en développement, particulièrement à l'échelon régional. Ce commerce régional est une réalité sur le terrain et il se fait déjà entre pays en développement. En revanche, dans les échanges entre pays développés et pays en développement, l'importance relative des facteurs d'attraction et de répulsion est un élément à ne pas négliger.

42. Dans l'optique des approches et instruments permettant de faciliter l'échange d'engagements en matière d'accès et de définir une série acceptable de règles multilatérales pour la libéralisation des services selon le mode 4 dans les négociations en cours, les experts ont examiné des listes types et la possibilité de fixer des critères spécifiques en termes d'années et de pourcentages de catégorie pour la libéralisation d'une large gamme de catégories de fournisseurs de services (approche de la libéralisation adoptée par la CARICOM). Certains experts ont souligné qu'il importe de faire une plus large place aux travailleurs moins qualifiés dans les engagements spécifiques. Une approche qui a reçu quelque soutien est une liste type qui pourrait servir soit de formule pour les engagements que tous les membres doivent assumer soit de point de départ destiné à susciter une amélioration des engagements. Cette liste s'inspire de l'approche approuvée par le European Services Forum et la US Coalition of Services Industries, qui a une portée plus limitée. Elle est destinée à compléter et améliorer les engagements que les membres de l'OMC ont déjà pris. Les experts ont discuté d'autres possibilités, y compris le recours aux restrictions quantitatives et aux examens des besoins économiques comme moyen de permettre l'inscription d'autres engagements sur les listes et aux fins d'analyse comparative.

43. La liste type envisage des engagements essentiellement pour les personnes dotées de qualifications professionnelles et faisant des séjours de courte durée, des séjours à l'étranger pour travailler à l'intérieur de la même société (catégorie 1), ou des séjours de courte durée pour remplir des contrats (catégories 2 et 3). Par séjour de courte durée, on entend dans chaque cas une période de moins d'un an. Pour ces catégories de mouvement, la liste propose un visa de prestataire de services afin de dissocier les procédures qui régissent l'entrée temporaire et celles qui régissent le séjour permanent et par conséquent d'harmoniser celles qui concernent l'entrée temporaire. La deuxième partie de la liste correspond à une série d'engagements additionnels qui seraient pris en vertu de l'article XVIII de l'AGCS, par exemple ceux qui sont visés dans le document de référence sur les télécommunications de base. Cette partie comprendrait des obligations réglementaires nationales de nature à améliorer la transparence des procédures et à limiter l'incidence restrictive pour le commerce de mesures comme les conditions et procédures relatives à la qualification professionnelle. Dans cette liste type, l'accent est mis sur des engagements horizontaux généraux garantissant un niveau minimum d'accès dans tous les secteurs, complétés par des engagements sectoriels où une libéralisation plus poussée est possible. On a fait valoir que le montant élevé fixé dans la liste type de l'ESF pour les cautions

de bonne exécution et la valeur du contrat paraît prohibitif en échange de l'obtention d'un accès facilité aux marchés pour les pays en développement fournisseurs de services.

Possibilités de mouvement des personnes physiques dans d'autres modes de fourniture de services

44. Une procédure de négociation par mode de prestation de services ne reflète pas bien la réalité économique, caractérisée par la mutation des pratiques commerciales et les liens entre les différents modes de prestation. La possibilité de fournir des services selon le mode 4 est souvent subordonnée à une présence commerciale et les restrictions qui accompagnent les engagements spécifiques selon le mode 3 pourraient devenir des obstacles pour le mode 4. Par ailleurs, l'accès aux marchés selon le mode 1 est souvent subordonné à la présence commerciale dans le pays d'accueil.

45. Dans l'économie réelle, les services sont fournis simultanément par des modes de prestation multiples. Les obstacles opposés à un mode se traduisent par des obstacles réels ou potentiels à d'autres modes et pour les pays en développement, les obstacles au mode 4 empêchent ces pays d'utiliser efficacement les trois autres modes à leur avantage.

46. Le lien entre les modes 1 et 4 n'a guère suscité d'attention jusqu'à présent. Pourtant, les exportations de services des pays en développement ont grandi rapidement ces dernières années par suite de l'externalisation d'activités de traitement administratif et d'activités délocalisées vers des centres à faible prix de revient, sous l'effet des facteurs suivants: progrès de l'informatique et de la communication, pressions exercées pour comprimer les dépenses, présence dans les pays en développement d'une main-d'œuvre peu coûteuse, instruite et dotée d'une bonne formation, et tendances démographiques. On estime à 712 milliards de dollars des États-Unis pour 2001 les dépenses mondiales consacrées aux services informatisés et à l'externalisation d'opération de gestion; ce secteur emploie plus de 500 000 personnes, et est appelé à un grand développement si l'on en croit les prévisions.

47. Les avantages de cette évolution proviennent des emplois et des investissements qui sont détournés vers les pays en développement. Les sociétés qui externalisent ou délocalisent profitent de la facilitation du commerce, de la réduction des coûts et d'un cycle de travail de 24 heures sur 24, ce qui majore leurs avantages compétitifs, surtout lorsque l'économie du pays d'origine est confrontée à une pénurie de main-d'œuvre et de compétences dans certains domaines ou secteurs. Les inconvénients proviennent d'obstacles techniques et de défauts d'infrastructure, de contraintes juridiques, notamment en ce qui concerne la protection du consommateur et de la vie privée, et du récent coup d'arrêt à l'expansion provoqué par la crise économique.

48. Le recours croissant à l'externalisation et à l'informatique font du mode 1 ou du mode 4 des solutions de remplacement pour les services à faible valeur ajoutée; pour les services de haut de gamme, les deux modes de fourniture se complètent, encore que la longueur du séjour dans le pays tiers soit systématiquement réduite. Cette relation de complémentarité-substituabilité varie avec la nature du service fourni, la nature du contrat et le niveau du fournisseur de services. Par ailleurs, la prestation de services selon le mode 4 facilite le commerce des services selon

le mode 1 (ainsi, une prestation réussie de services sur site et une réputation reconnue sont un atout pour obtenir des contrats à l'étranger), mais on ne peut pas dire que l'inverse soit vrai.

49. Plus généralement, il a été reconnu que la libéralisation du mode 4 serait avantageuse pour tous les partenaires commerciaux et aussi, sous certaines conditions, dans ses liaisons avec les modes 1, 2 et 3. Ainsi, les obstacles à l'accès aux marchés opposés aux services selon le mode 4 se répercutent sur le développement du commerce selon le mode 1 et sur l'exécution de certains types de contrats d'externalisation (ceux qui sont porteurs de la plus grande valeur ajoutée). Les contraintes qui s'exercent sur tous les modes sont les suivantes: prescriptions en matière de reconnaissance, système de licence, conditions de nationalité et de résidence, exigence de présence commerciale et autres prescriptions ayant trait à la sécurité (protection des données, responsabilité, confidentialité).

50. Afin de faciliter le commerce selon les modes 1 et 4, les pays en développement doivent demander des engagements illimités selon le mode 1, fondés sur une formule ou sur une liste par secteur. Ils doivent prévenir les tentatives d'opposition aux externalisations grâce à des discussions à l'échelon des gouvernements et à l'échelon des entreprises, préciser les catégories et les conditions requises pour les différents visas, demander des conditions libérales d'accès aux marchés pour le personnel muté à l'intérieur des sociétés, en sus des fournisseurs indépendants de services professionnels et contractuels, dissocier les modes 1 et 4 de la présence commerciale et demander la transparence dans la reconnaissance et la facilitation des accords de reconnaissance mutuelle. Ils doivent aussi promouvoir l'établissement, pour le commerce électronique, d'un cadre multilatéral de nature à préciser sans équivoque les questions de classification et de juridiction.

51. Sur le plan intérieur, les pays en développement doivent renforcer leur infrastructure de télécommunications, valoriser leur main-d'œuvre, améliorer leurs normes de formation et de qualification professionnelles, la protection des données et la législation du travail en ce qui concerne le télétravail. Les gouvernements et les associations patronales doivent devenir plus actifs sur le plan bilatéral par l'établissement de bureaux de représentation/d'une présence commerciale dans le pays qui externalise, afin de mener une action de sensibilisation visant à prévenir le protectionnisme.

52. Les experts ont reconnu la contribution apportée par la Réunion d'experts sur les questions relatives au mode 4; ils ont souligné le rôle moteur que la CNUCED doit jouer en traçant la route à suivre et en prenant de nouvelles mesures concrètes pour approfondir le débat sur les mouvements de personnes physiques entre les parties intéressées au premier chef, dans une perspective de continuité. Ce travail pourrait consister dans les activités suivantes: définition de cadres généraux de politique intérieure, de formules, de mécanismes, de disciplines et d'arrangements institutionnels visant à aborder les questions commerciales d'une manière qui facilite les mouvements de personnes selon le mode 4, questions qui peuvent être traitées sur le plan technique dans le cadre de l'AGCS, il s'agirait de généraliser le traitement symétrique des mouvements de personnes physiques par rapport aux autres modes de prestation de services, de faciliter le commerce et le développement et d'assurer l'équilibre entre les droits et les obligations et l'application intégrale des articles IV et XIX de l'AGCS. Les experts ont estimé que ce travail doit être fait dans un délai raisonnable, avant l'achèvement du Programme de travail de Doha.

53. La CNUCED a été invitée à poursuivre ses travaux concernant les aspects des mouvements de personnes physiques qui touchent au commerce et à explorer les champs d'action possibles. Elle devrait en particulier:

- a) Poursuivre le dialogue sur des cadres conceptuels, réglementaires, juridiques, institutionnels et administratifs facilitant le mouvement des personnes physiques pour la prestation de services;
- b) Explorer les moyens et mécanismes permettant d'accorder des visas AGCS et d'accélérer les formalités administratives connexes;
- c) Contribuer à l'amélioration des statistiques sur le mode 4;
- d) Contribuer à renforcer l'aptitude des gouvernements à gérer les questions commerciales ayant trait au mode 4, notamment par un calendrier de mise en œuvre de réformes intérieures, par des politiques d'emploi et des programmes de formation novateurs visant à valoriser les possibilités d'exportation; soutenir la création de capacités institutionnelles visant à permettre la reconnaissance des qualifications à tous les niveaux dans les services présentant un potentiel d'exportation selon le mode 4;
- e) Exploiter les travaux existants et l'information disponible, analyser les expériences nationales et régionales en matière de traitement et de libéralisation du mode 4 dans des programmes relatifs à l'intégration, aux zones de libre-échange et aux accords bilatéraux, afin d'en tirer des leçons pour traiter la question des mouvements de personnes physiques à l'échelle multilatérale;
- f) Entreprendre des études et organiser des réunions spéciales d'experts pour discuter de questions particulières telles que la reconnaissance des qualifications et les accords de reconnaissance mutuelle, la transparence, les examens des besoins économiques, les sauvegardes et les expériences nationales en matière de procédures administratives.

Dans cette optique, la CNUCED doit continuer à travailler avec d'autres organisations compétentes: OMC, OIT, UNESCO, OCDE, OIM, organisations régionales et commissions régionales de l'ONU, selon le cas.

Chapitre II

QUESTIONS D'ORGANISATION

Convocation de la Réunion

54. La Réunion d'experts sur les questions d'accès aux marchés relatives au mode 4 (mouvement de personnes physiques pour la prestation de services) et l'application effective de l'article IV sur une plus large participation des pays en développement s'est tenue au Palais des Nations, à Genève, du 29 au 31 juillet 2003.

Élection du bureau

55. À sa séance d'ouverture, la Réunion d'experts a élu le bureau ci-après:

Président:	M. Prasad Kariyawasam (Sri Lanka)
Vice-Présidente-Rapporteur:	M ^{me} Allison Young (Canada)

Adoption de l'ordre du jour

56. À la même séance, la Réunion d'experts a adopté l'ordre du jour provisoire distribué sous la cote TD/COM.1/EM.22/1, qui se lisait comme suit:

1. Élection du Bureau.
2. Adoption de l'ordre du jour et organisation des travaux.
3. Questions d'accès aux marchés relatives au mode 4 (mouvement de personnes physiques pour la prestation de services) et application effective de l'article IV sur une plus large participation des pays en développement.
4. Adoption du rapport de la Réunion.

Documentation

57. Pour l'examen de la question de fond inscrite à l'ordre du jour, les experts étaient saisis d'une note du secrétariat de la CNUCED intitulée «Questions d'accès aux marchés relatives au mode 4 (mouvement de personnes physiques pour la prestation de services) et application effective de l'article IV sur une plus large participation des pays en développement» (TD/B/COM.1/EM.22/2).

Adoption du rapport de la Réunion

58. À la séance de clôture, les experts ont autorisé le Rapporteur à établir, sous l'autorité du Président, le rapport final de la Réunion.

Annexe
PARTICIPATION*

1. Des experts des États membres de la CNUCED ci-après ont participé à la Réunion:

Afrique du Sud	Iran (République islamique d')
Algérie	Italie
Allemagne	Japon
Arabie saoudite	Kenya
Argentine	Madagascar
Australie	Mali
Bangladesh	Maroc
Barbade	Mexique
Belgique	Nigéria
Botswana	Ouganda
Canada	Philippines
Chine	République de Corée
Colombie	République-Unie de Tanzanie
Égypte	Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord
El Salvador	Sénégal
Équateur	Slovénie
Espagne	Sri Lanka
Fédération de Russie	Suède
France	Suisse
Guatemala	Thaïlande
Hongrie	Trinité-et-Tobago
Inde	Tunisie
Indonésie	Yémen
	Zimbabwe

* La liste des participants porte la cote TD/B/COM.1/EM.22/INF.1.

2. Les organisations intergouvernementales ci-après étaient représentées:

Commission européenne
Ligue des États arabes
Organisation de coopération et de développement économiques
Organisation internationale pour les migrations
Centre Sud.

3. Un organisme des Nations Unies était représenté:

Programme des Nations Unies pour le développement.

4. Les institutions spécialisées et organisations apparentées ci-après étaient représentées:

Organisation internationale du Travail
Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
Organisation mondiale du commerce.

5. Les organisations non gouvernementales ci-après étaient représentées:

Catégorie générale

Confédération internationale des syndicats libres

Catégorie spéciale

Conseil international des infirmières

6. Les invités ci-après ont participé à la Réunion:

M. Julian Arkell, Consultant, Trade and Service Policy, Londres, Royaume-Uni
M^{me} Minako Morita, Fair Trade Center, Tokyo, Japon
M. Roderick Sanatan, Directeur du Département de la recherche,
University of West Indies, Bridgetown, Barbade.

7. Les animateurs ci-après ont participé à la Réunion:

M^{me} Rupa Chanda, professeur, Indian Institute of Management, Bangalore, Inde
M. Mark Hatcher, chef, Global Public Affairs, PricewaterhouseCoopers,
Londres, Royaume-Uni
M. Robyn Iredale, professeur associé, Université de Wollongong, Australie
M. Philips Martin, professeur, Université de Californie, San Francisco,
États-Unis d'Amérique
M. Alan Winters, professeur d'économie, École des sciences sociales,
Université du Sussex, Sussex, Royaume-Uni.