



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

Distr.
GÉNÉRALE

TD/B/COM.1/EM.25/2
25 novembre 2004

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

CONSEIL DU COMMERCE ET DU DÉVELOPPEMENT

Commission du commerce des biens et services,
et des produits de base

Réunion d'experts sur les aspects des services professionnels
et des réglementations relatifs au commerce et au développement

Genève, 17-19 janvier 2005

Point 3 de l'ordre du jour provisoire

**ASPECTS DES SERVICES PROFESSIONNELS ET DES RÉGLEMENTATIONS
RELATIFS AU COMMERCE ET AU DÉVELOPPEMENT***

Note du secrétariat de la CNUCED

Résumé

Les services professionnels englobent une grande diversité d'activités présentant des caractéristiques différentes. Ils sont au cœur de la nouvelle économie mondiale de la connaissance. Ces services jouent un rôle essentiel dans le développement économique, dans la mesure où ils contribuent à la création d'une infrastructure commerciale efficace, y compris dans ses aspects budgétaires et juridiques, et à la compétitivité des entreprises. L'évolution des marchés, l'innovation technologique et les changements réglementaires transforment radicalement le contenu des services professionnels et la façon dont ceux-ci sont fournis sur les marchés dans le monde entier. Le marché mondial de certains services professionnels est dominé par de grandes entreprises de services professionnels de pays développés qui se sont engagées dans un processus d'internationalisation accélérée. Les pays en développement doivent renforcer leur capacité intérieure de fournir de tels services et accroître la contribution de ceux-ci à la croissance économique et au développement. Une réglementation intérieure appropriée et des politiques publiques actives, y compris la politique commerciale, peuvent contribuer à la réalisation des objectifs de développement. Un environnement international propice, permettant au potentiel des pays en développement dans de nombreux services professionnels de s'exprimer, y contribuerait aussi beaucoup. Des initiatives régionales et des règles et disciplines commerciales multilatérales allant dans un sens favorable au développement pour ce qui est de la reconnaissance des qualifications et l'acceptation d'engagements commercialement valables concernant la mobilité temporaire de professionnels pourraient enfin beaucoup aider à accroître la participation des pays en développement au commerce international des services professionnels et à la mise en œuvre de l'article IV de l'AGCS.

* Le présent document a été soumis à la date indiquée pour des raisons techniques.

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Page</u>
INTRODUCTION	3
I. SERVICES PROFESSIONNELS ET DÉVELOPPEMENT	3
II. TENDANCES DU MARCHÉ MONDIAL	5
III. ÉVENTAIL ET IMPORTANCE DES SERVICES PROFESSIONNELS	9
1. Définition des services professionnels	9
2. Principales caractéristiques.....	10
IV. SERVICES PROFESSIONNELS ET RÉGLEMENTATION	10
V. LES SERVICES PROFESSIONNELS DANS LES ACCORDS COMMERCIAUX RÉGIONAUX	14
1. Intégration des marchés du travail.....	15
2. Libéralisation des services.....	15
3. Approche mixte	16
VI. RECONNAISSANCE DES QUALIFICATIONS PROFESSIONNELLES.....	17
VII. LES SERVICES PROFESSIONNELS DANS L'AGCS ET LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT	19
1. Négociations de l'AGCS sur les disciplines relatives à la réglementation intérieure.....	20
2. La reconnaissance mutuelle et l'AGCS.....	22
VIII. QUESTIONS POUVANT INTÉRESSER LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT	24

INTRODUCTION

1. Dans la présente note, le secrétariat examine les facteurs qui influent sur le commerce et les services professionnels et les conditions dans lesquelles les pays en développement pourraient accroître leur contribution au commerce mondial des services. On peut observer un certain nombre de nouvelles tendances concernant les services professionnels, dont l'impact des nouvelles technologies sur l'environnement commercial, la réglementation, la sous-traitance, l'externalisation et l'internationalisation de la production, et l'importance du commerce régional et du commerce Sud-Sud, ainsi que des questions de concurrence. Les pays en développement s'efforcent d'obtenir que leurs fournisseurs de services professionnels puissent librement travailler à l'étranger dans le cadre d'un contrat ou à titre temporaire, sans que ce mouvement de personnes ne soit entravé, sur les marchés étrangers, par des prescriptions excessives en matière de visa, de permis de travail, d'examen des besoins économiques, de reconnaissance des qualifications, de licences, d'obligations administratives ou de procédures. Des progrès en matière de reconnaissance des qualifications des professionnels des pays en développement contribueraient beaucoup à accroître la participation de ces pays au commerce des services professionnels. Les accords bilatéraux et les mécanismes régionaux de libéralisation du commerce apportent la preuve que de tels progrès sont possibles. Parallèlement, le commerce transfrontières à travers la sous-traitance mondiale de services dans les pays en développement et les pays en transition n'a cessé de prendre de l'ampleur. Les marchés devraient pouvoir opérer plus librement, dans les limites d'un cadre directif et réglementaire approprié afin d'éviter les obstacles inutiles au commerce de services professionnels. L'Accord général sur le commerce des services (AGCS) pourrait prouver toute son utilité en permettant de réaliser des progrès valables dans la négociation d'engagements spécifiques concernant les services professionnels intéressant le commerce d'exportation des pays en développement pour tous les modes de livraison, ainsi que dans le domaine des disciplines au niveau de la réglementation intérieure, et de la reconnaissance. Par une réglementation transparente, efficace, flexible et simplifiée, les gouvernements pourraient favoriser une contribution optimale des services professionnels au développement en ciblant des objectifs de politique nationale tels que la protection des consommateurs, l'accès aux services essentiels et la sélection des meilleures pratiques pour le suivi de la réalisation de tels objectifs.

I. SERVICES PROFESSIONNELS ET DÉVELOPPEMENT

2. Les services professionnels sont des services qui nécessitent une longue formation et de nombreuses compétences techniques, et qui sont généralement associés à des professions agréées – avocats, médecins, experts-comptables, architectes, ingénieurs – ainsi qu'à des professions d'exercice libre. Le principal impact sur le développement des services professionnels est leur contribution à la production de connaissances et à la diffusion de ces connaissances vers d'autres activités productives et sociales. Les services professionnels contribuent à la création d'une infrastructure de commerce et d'investissement efficace, y compris dans ses aspects budgétaires et juridiques, ainsi qu'à l'instauration d'une bonne gouvernance d'entreprise. Les économistes ont constaté qu'il existait une forte relation entre capital humain et croissance économique, le capital humain étant mesuré en fonction des compétences présentant un intérêt économique. L'accroissement de la productivité de la main-d'œuvre et des avantages globaux pour la société a été particulièrement marqué dans le cas des femmes qui, formées et qualifiées, ont tendance à occuper des emplois à plus forte valeur économique que de simples emplois manuels. La plupart des services professionnels dans les pays en développement se caractérisent par des marchés

dualistes, où un petit nombre d'entreprises de services professionnels modernes et qualifiées, généralement rattachées à des réseaux internationaux, répondent aux besoins de gros clients intérieurs et internationaux, tandis qu'un grand nombre de petites et moyennes entreprises (PME) professionnelles et de travailleurs indépendants continuent de satisfaire à la demande d'autres PME locales et des consommateurs individuels. Pour ce qui est de la structure des échanges, la plupart des pays en développement sont importateurs nets de services professionnels.

3. Pour ce qui est de la croissance, l'emploi dans les services professionnels a augmenté plus rapidement que dans d'autres secteurs de l'économie. Par exemple, au Kenya il a dépassé de 0,4 % le taux de création d'emplois dans l'ensemble de l'économie, et il représentait 40 % de l'emploi à la fin des années 90, contre 27 % dans les années 70. Les principaux secteurs de services concernaient des domaines traditionnels tels que médecine, enseignement, comptabilité, gestion et services de conseil, bien que les services liés aux TIC, y compris le traitement de données, aient fait une percée tout à fait remarquable. Ces secteurs affichent généralement des salaires supérieurs à la moyenne et contribuent à la promotion de l'épargne et d'une croissance tirée par la consommation.

4. En tant que pays hôtes, de nombreux pays en développement dotés d'un environnement commercial relativement ouvert et de politiques dynamiques de promotion de l'investissement accueillent une présence étrangère dans presque tous les services professionnels. Il est probable que la concurrence d'entreprises internationales de services continuera de progresser dans ces pays, à mesure que les réformes réglementaires élimineront les obstacles aux services étrangers. Dans un certain nombre de pays en développement, en particulier les PMA, la réglementation et les institutions nécessaires font défaut. Le défi pour ces pays est de se doter d'un cadre réglementaire répondant aux complexités croissantes du marché et permettant de développer des capacités intérieures et des exportations compétitives. Dans l'objectif global d'un juste équilibre entre efficacité économique et développement, toute réforme réglementaire devrait être conçue dans l'optique de la nécessité d'appliquer les politiques et les instruments nécessaires pour garantir l'affectation des gains économiques à la réalisation d'objectifs sociaux au bénéfice des groupes pauvres et faibles de la société. Possédant des compétences dans de nombreux domaines nouveaux et complexes grâce à l'expérience acquise sur d'autres marchés, les entreprises étrangères auraient initialement un avantage compétitif sur les entreprises locales. Mettre en place le cadre réglementaire et institutionnel nécessaire pour garantir la concurrence entre entreprises internationales de services professionnels et aussi entre fournisseurs internationaux et locaux serait l'un des moyens d'obtenir un impact positif sur le marché local par un abaissement des prix et un renforcement de la diversité des produits. L'adoption de diverses mesures – formation à la gestion d'entreprise et à la gestion de projets, technologies de l'information et de la communication, normes internationales et assurance qualité, promotion des exportations – pour aider les entreprises locales, en particulier les PME, à acquérir de l'expérience et des compétences techniques dans des conditions de compétitivité des coûts serait le meilleur moyen de les aider à acquérir un avantage compétitif, en particulier sur les marchés traditionnels ou les marchés de niche. Promouvoir la coopération et les partenariats, notamment par la création de coentreprises entre entreprises locales et entreprises étrangères, serait aussi un bon moyen de fournir à la clientèle locale aussi bien des services autochtones que des services de niveau mondial.

II. TENDANCES DU MARCHÉ MONDIAL

Tableau 1

Commerce des services professionnels en:				
	Exportations en % du PIB		Importations en % du PIB	
	1995	2003	1995	2003
Pays et territoires développés	0,7	1,0	0,6	0,9
Pays et territoires en développement	1,0	0,6	1,0	0,7
Europe du Sud-Est et CEI	0,6	0,7	1,1	1,2
Monde	0,7	0,9	0,7	0,9

Source: Calculs du secrétariat de la CNUCED d'après les statistiques de la balance des paiements du FMI et la base de données ETS de la CNUCED. Les services professionnels ici font partie des «services commerciaux, professionnels et techniques divers», qui comprennent également les services de R-D, les services d'architecture et d'ingénierie, les services liés à l'agriculture et les services liés aux industries extractives.

5. Le marché mondial de l'ensemble des services professionnels a été évalué en 2002 à plus de 1 000 milliards de dollars. Les services professionnels sont l'un des secteurs où la croissance est la plus rapide dans tous les pays du monde, avec des taux de croissance à deux chiffres; toutefois, leur importance relative dans le commerce des services des pays en développement a diminué (voir le tableau 2), alors que les entreprises des pays développés, au contraire, occupent une place prépondérante sur tous les marchés internationaux de services professionnels, comme indiqué plus loin. Les exportations de services professionnels se sont établies à 270 milliards de dollars en 2002: les pays en développement ont représenté 15 % des exportations totales, les principaux exportateurs étant la Chine, le Brésil, les Philippines, l'Argentine et l'Égypte. Un certain nombre de facteurs expliquent l'expansion des services professionnels, dont un vaste mouvement d'externalisation de fonctions de la part des entreprises, en particulier dans les pays développés. Toutefois, comme le montre le tableau 1, ce phénomène n'a pas concerné les pays en développement, dont le PIB a progressé à un rythme supérieur à celui du commerce des services professionnels, d'où un relatif déclin de la contribution de ces services au PIB.

Tableau 2

Commerce des services professionnels (sens étroit)* en pourcentage des:					Commerce des services professionnels (sens large)** en pourcentage des:				
Pays	Exportations en % des exportations totales de services		Importations en % des importations totales de services		Pays	Exportations en % des exportations totales de services		Importations en % des importations totales de services	
	1995	2003	1995	2003		1995	2003	1995	2003
Pays et territoires développés	2,6	4,7	4,0	6,3	Pays et territoires développés	18,1	20,3	17,4	19,7
Pays et territoires en développement	7,0	2,2	3,7	2,2	Pays et territoires en développement	24,3	13,5	19,8	13,5
Europe du Sud-Est et CEI	0,6	4,1	3,5	5,7	Europe du Sud-Est et CEI	14,8	11,6	16,8	17,3
Monde	2,7	4,5	4,0	5,9	Monde	18,7	19,3	17,7	18,9

Source: FMI, Statistiques de la balance des paiements.

Moyenne pondérée établie d'après les données disponibles.

* Services juridiques, comptabilité et vérification des comptes, publicité, études de marché et sondages d'opinion, conseils de gestion.

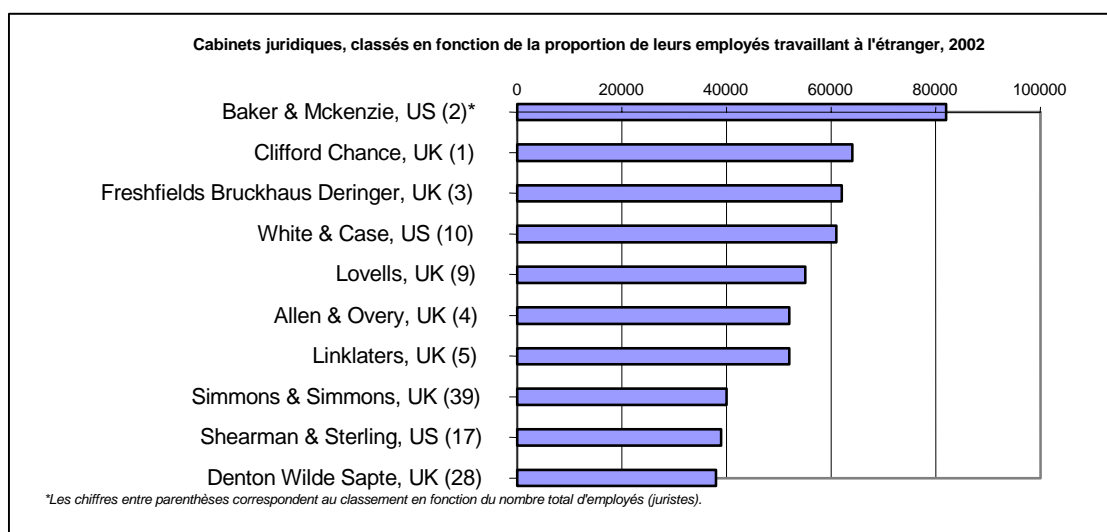
Source: FMI, Statistiques de la balance des paiements.

Moyenne pondérée établie d'après les données disponibles.

** Font partie des «services commerciaux, professionnels et techniques divers», comprenant aussi les services de R-D, d'architecture et d'ingénierie, liés à l'agriculture et relatifs aux industries extractives.

6. Au niveau sous-sectoriel, le total des revenus mondiaux pour les services comptables a été estimé à 142 milliards de dollars environ en 2002. Dans le cas des services de conseil en gestion, les revenus ont été évalués à quelque 70 à 80 milliards de dollars pour 2000, et à 170 milliards de dollars pour les services d'ingénierie. Les principaux marchés de ces services professionnels sont concentrés dans les pays développés, avec presque 85 % des revenus totaux. Les 10 premiers cabinets juridiques du monde sont tous des entreprises des États-Unis, tandis que 3 seulement figurent parmi les premières entreprises internationales.

Tableau 3



Source: *The Economist*, 26 février 2004

7. On observe une internationalisation croissante de la fourniture de services professionnels. Le commerce de ces services se faisait traditionnellement sous différentes formes d'établissement commercial à l'étranger. Concernant les services commerciaux, professionnels et techniques, 71 % des importations et 56 % des exportations aux États-Unis étaient des transactions intragroupes en 2002. Plus récemment, la tendance croissante à la sous-traitance mondiale est devenue le moteur du commerce, au bénéfice aussi bien des exportateurs que des importateurs. Pour environ 1,45 à 1,47 dollar de valeur tirée de chaque dollar dépensé à l'étranger, les entreprises des États-Unis ont reçu 1,12 à 1,14 dollar, tandis que les entreprises prestataires de service recevaient 33 cents de la valeur¹. En outre, la migration dans les pays de l'OCDE de personnel hautement qualifié prend de l'importance. D'après des données de 1998 pour les pays de l'Union européenne², 3,1 % de toutes les personnes occupant des emplois professionnels et emplois associés n'étaient pas des ressortissants du pays d'accueil; de ce pourcentage, 0,6 % provenait de pays en développement, soit 254 000 personnes. Dans ces pays de l'UE et aussi aux États-Unis, 30 % environ des flux annuels migratoires concernent des professionnels. Le nombre d'individus occupant des postes d'encadrement et des emplois professionnels aux États-Unis a augmenté de 1,5 million depuis 2000 pour s'établir à plus de 47 millions. Avec une création nette de 22 millions de nouveaux emplois de ce type escomptés aux États-Unis d'ici 2010, le nombre d'emplois dépassant le nombre de travailleurs disponibles pourrait être de 10 millions³.

¹ McKinsey Global Institute, *Offshoring: Is it a win-win game?*, San Francisco, août 2003, p. 9.

² OCDE, *International mobility of the highly skilled*, 2001.

³ D'après un rapport spécial de la Chambre de commerce des États-Unis intitulé «Jobs, trade, sourcing and the future of the American workforce», avril 2004.

8. On observe une tendance à la concentration, au niveau à la fois des entreprises et des pays, dans de nombreux services professionnels. Dans le secteur du conseil de gestion, les grandes entreprises représentent plus de 51 % du marché européen. Les «quatre grands» cabinets d'experts comptables totalisent un tiers des revenus mondiaux du secteur de la comptabilité et de l'audit, et pour le seul audit, 67 % des recettes mondiales. Ils vérifient les comptes de la majorité des entreprises cotées en bourse dans les pays développés: 78 % aux États-Unis, 80 % au Japon, 90 % en Italie et aux Pays-Bas, et entre 95 % et 98 % au Royaume-Uni. Leurs revenus combinés représentaient 84 % du total des revenus des plus grandes entreprises comptables en 2003. Dans le secteur de la publicité, la part des montants facturés perçus par un nombre limité de grandes agences est appréciable, puisqu'elle représente de 30 à 60 % du marché, selon les pays. Aux États-Unis, les 100 plus grands cabinets juridiques ont engrangé des revenus s'élevant à 41,7 milliards de dollars en 2003, soit plus de 60 % du total des revenus de la profession. Au Royaume-Uni, les six plus grands cabinets ont représenté en 2003 presque 40 % du total des revenus des 100 premiers cabinets juridiques.

Tableau 4. Dix premières entreprises internationales d'ingénierie/études techniques

(Classées d'après leurs revenus internationaux en 2004, en millions de dollars)

Rang		Entreprises	Pays	Type *	Revenus	% provenant de l'étranger
2004	2003					
1	1	SNC-Lavalin International Inc.	Canada	IC	1 411,9	56
2	2	ABB Lummus Global	États-Unis	IC	1 178,7	98
3	5	Fluor Corp.	États-Unis	IC	1 053,7	55
4	13	KBR	États-Unis	I	975,3	77
5	3	Fugro NV	Pays-Bas	GI	817,0	87
6	7	AMEC plc	Royaume-Uni	IC	704,0	59
7	12	ARCADIS NV	Pays-Bas	I	613,0	71
8	4	Bechtel	États-Unis	IC	573,0	34
9	10	Jacobs	États-Unis	IAC	564,2	30
10	25	Parsons	États-Unis	IC	491,6	32

D'après le classement des sociétés de *Engineering News Record*.

* A = services d'architecture; I = Ingénierie; IC = Ingénierie-construction; AI = Services d'architecture-Ingénierie; IA = Ingénierie-Services d'architecture; G = Ingénierie géotechnique.

9. Le tableau 4 montre que les entreprises de pays développés dominent le marché des services d'architecture et d'ingénierie. Seulement sept des entreprises internationales de pays en développement qui figurent parmi les 200 premières entreprises mondiales d'ingénierie/études techniques ont travaillé dans des pays développés en 2004: Africon, d'Afrique du Sud (aux États-Unis, en Irlande, en Australie et en Nouvelle-Zélande); TCE Consulting

Engineers Ltd, d'Inde (en Italie, au Royaume-Uni et au Japon); Dar Al-Handasah Consultants, d'Égypte, classé dix-septième dans le monde (aux États-Unis et au Royaume-Uni); CWE, de Chine (aux États-Unis et au Canada); SEI Engineering Inc., de Chine (au Royaume-Uni); Otepi Consultores SA, du Venezuela (en Espagne). Parmi les 200 premières entreprises mondiales d'ingénierie/études techniques classées en fonction de leurs revenus internationaux en 2003 ne figurent que 23 entreprises originaires de 10 pays en développement.

III. ÉVENTAIL ET IMPORTANCE DES SERVICES PROFESSIONNELS

1. Définition des services professionnels

10. La plupart des services considérés comme des services professionnels hautement qualifiés soit ne comportent pas d'éléments de travail manuel, soit sont associés à des professions établies. Des définitions plus restreintes des services professionnels englobent l'obligation d'obtenir une licence ou un agrément pour fournir ces services. Par exemple, dans l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), par services professionnels on entend des services pour la fourniture desquels il faut avoir suivi un enseignement postsecondaire spécialisé, ou posséder une formation ou une expérience équivalente, et dont le droit à la pratique est accordé ou limité par une Partie, mais cela ne comprend pas les services fournis par des ouvriers qualifiés ou par les membres d'équipage d'un navire ou d'un aéronef. Une définition claire est nécessaire aussi bien aux fins de politique générale que pour concevoir des indicateurs comparables permettant d'évaluer les services professionnels entre différents pays et de mesurer le commerce de ces services. Il faut reconnaître que la catégorie des services professionnels ne peut être figée, puisque avec le temps, différents emplois peuvent parvenir à ce statut ou devenir reconnus en tant que services professionnels.

11. Dans la classification sectorielle des services de l'AGCS (MTN.GNS/W/120), les services professionnels sont classés en tant que sous-catégories des services fournis aux entreprises et englobent un large éventail d'activités, qui ne sont pas toutes habituellement considérées comme des services aux entreprises, par exemple s'agissant des services de santé principalement consommés par les ménages. Ces services professionnels comprennent les services suivants: services juridiques, services comptables, d'audit et de tenue de livres, services d'architecture, services d'ingénierie, services intégrés d'ingénierie, services d'aménagement urbain et d'architecture paysagère, services médicaux et dentaires, services vétérinaires, services des accoucheuses, infirmières et physiothérapeutes et du personnel paramédical, autres services. On ne voit pas bien pourquoi certains services correspondant à la même Division 86 de la Classification centrale de produits de l'ONU ont été placés pour certains dans la catégorie des «services professionnels», pour d'autres dans celle des «autres services fournis aux entreprises». Rien n'indique non plus ce qu'il faudrait ranger dans la catégorie des «autres services [professionnels]». Au cours du Cycle d'Uruguay, le Groupe de négociation sur les services a insisté sur le fait que la fourniture de services professionnels dépendait généralement de l'expérience du prestataire; on entend par là l'emploi de connaissances et de compétences avérées pour répondre aux besoins des clients. Le Groupe de négociation a également insisté sur les contacts personnels qui devaient exister entre le fournisseur et le bénéficiaire du service. La combinaison d'un niveau de qualification et d'une catégorie d'emploi pourrait être utile aux fins d'analyse, pour affiner la classification des services professionnels, et aussi pour l'établissement de listes d'engagements spécifiques au titre de l'AGCS. Quelques pays ont fait

des propositions concernant d'autres définitions et classifications possibles des services professionnels au titre de l'AGCS, qu'il conviendrait d'analyser et d'examiner plus en détail.

2. Principales caractéristiques

12. L'approche réglementaire diffère entre les *professions donnant lieu à agrément*, telles que avocats, médecins, experts-comptables, architectes, ingénieurs, et les *professions de libre exercice*. Dans le premier cas, le droit de pratiquer est accordé ou limité, et la profession est assujettie à des obligations et procédures d'agrément, à des licences ou à des autorisations. L'individu doit avoir un comportement intègre et respecter des normes professionnelles élevées et faire passer le bien-être de ses clients et de la société avant la simple recherche d'un profit maximal. Dans le second cas, la pratique de la profession repose uniquement sur l'acceptation du marché. Ces professions de libre exercice sont, à l'exception par exemple des services de publicité, uniquement assujetties à des réglementations commerciales générales. Dans le cas de certains services professionnels tels que les essais en laboratoire, l'audit environnemental et l'analyse de risques, ainsi que la certification de produits issus de l'agriculture biologique, les entreprises doivent être agréées pour fournir de tels services.

13. Un même service professionnel peut être fourni par un individu ou par une entreprise de services professionnels. Les grandes entreprises de services professionnels ont tendance à internationaliser leurs activités, et dans le cas des professions soumises à agrément, elles le font généralement au moyen de partenariats; des entreprises locales indépendantes acceptent par contrat d'exploiter une marque commerciale unique de services et de respecter un ensemble commun de règles et de normes.

14. Les services professionnels présentent des différences notables pour ce qui est des relations prestataire-client. Il s'agit souvent de relations à long terme, étant donné que l'instauration d'un climat de confiance s'accompagne d'un coût initial élevé qui fait qu'il est relativement onéreux de changer de fournisseur de services. C'est le cas, par exemple, pour les services d'audit et de conseil de gestion, où il est nécessaire de se familiariser avec les systèmes et les processus des clients et de faire participer ceux-ci. Il en va de même pour la maintenance et l'amélioration, par exemple dans le cas des services de logiciel et les services informatiques. D'autres services professionnels sont fournis de façon ponctuelle sous la forme de projets, s'agissant par exemple de services d'architecture et d'ingénierie. D'autres services aux entreprises tels que la publicité s'accompagnent d'un renouvellement élevé de la clientèle et les relations à long terme ont tendance à y être davantage l'exception que la règle.

IV. SERVICES PROFESSIONNELS ET RÉGLEMENTATION

15. La réglementation des activités commerciales est apparue de façon progressive, les sociétés cherchant ainsi à concilier différents intérêts publics et privés; d'où la difficulté de réclamer une modification des régimes juridiques nationaux uniquement au nom d'une efficacité réglementaire. D'un point de vue économique, la réglementation s'explique généralement par la nécessité de corriger les imperfections du marché et de rechercher un résultat efficace en tenant compte de diverses externalités, y compris des considérations de politique sociale et publique, ainsi que des asymétries d'information entre fournisseurs et consommateurs de services. Pour la réglementation des services professionnels qui sont fournis aux consommateurs, par exemple les services médicaux, les questions de qualité de service et de protection du consommateur sont

primordiales. Lorsque les services professionnels sont fournis à des entreprises, l'indépendance des fournisseurs (éviter un conflit d'intérêts) et la préservation de la concurrence sont les principaux objectifs réglementaires. En outre, les gouvernements peuvent avoir à veiller à ce que des professionnels étrangers, pouvant être moins qualifiés que les professionnels locaux, n'évincent ceux-ci du marché, entraînant ainsi une baisse du niveau global de rémunération des services considérés.

16. Toutes les réglementations traitent, plus ou moins en détail selon les cas, de diverses questions, telles que la création d'une activité, l'application des contrats, les faillites et les responsabilités, la définition des conditions de travail et d'emploi, la protection des consommateurs, la qualité des services, l'accès à des services essentiels. L'application de la réglementation ainsi que les capacités administratives et institutionnelles sont des domaines où les pays en développement sont souvent pénalisés ou bien où le coût du suivi et de la mise en œuvre est prohibitif.

17. Lorsque la fourniture des services repose sur un mouvement de personnes physiques, celui-ci est assujéti à une législation en matière d'émigration et de travail et aux procédures correspondantes. Les personnes entrant dans un pays pour y fournir temporairement ou de façon contractuelle des services sont souvent confrontées au même type de conditions en matière d'accès aux marchés que celles qui cherchent à obtenir un emploi ou une résidence permanente dans le pays. De telles conditions d'entrée se caractérisent par un examen des besoins économiques ou un examen du marché du travail, des procédures de visa longues et fastidieuses, l'obligation d'obtenir un permis de travail et de résidence et des prescriptions en matière d'agrément ou de licence, même lorsque la fourniture du service est de nature temporaire ou contractuelle.

Encadré 1. Mouvement d'infirmières et réglementation

De nombreux pays en développement possèdent un avantage comparatif dans les services professionnels de santé, notamment en raison de l'existence de nombreux professionnels qualifiés. Ces dernières années, on a observé un mouvement international croissant d'infirmières. La structure de ce mouvement, qui concerne essentiellement l'émigration d'infirmières du Sud vers le Nord, peut se traduire par un exode de compétences et des problèmes réglementaires liés à la protection des droits des travailleurs, à la reconnaissance des qualifications et aux salaires, notamment. Il en a découlé des tensions entre la nécessité pour les gouvernements de réglementer le secteur de la santé en vue de la réalisation d'objectifs de santé publique et autres (y compris des obligations de service universel) et la libéralisation du commerce dans ce domaine. Pour les associations d'infirmières, l'AGCS et la libéralisation du commerce soulèvent les préoccupations suivantes:

- Harmonisation à la baisse des qualifications professionnelles reconnues;
- Menaces sur la qualité et l'accès universel aux soins de santé;
- Détérioration des conditions de travail et de rémunération;
- Manque de transparence et de participation des différentes parties intéressées aux négociations.

Le Conseil international des infirmières (CII), qui représente à la fois des pays membres développés et en développement, demande la défense de l'équité, une bonne réglementation, la promotion de la profession d'infirmière et la participation aux décisions. Le droit d'une infirmière à titre individuel de se déplacer est reconnu. Toutefois, le CII souligne également vivement la nécessité d'un recrutement éthique, ainsi que de politiques concernant la définition, la portée et la protection de la dénomination d'infirmière, et il décourage la pratique du recrutement d'infirmières dans des pays dépourvus d'une bonne planification des ressources humaines et d'une bonne gouvernance – c'est-à-dire normes élevées de comportement et d'intégrité professionnels et personnels, participation de la profession à la politique publique, responsabilité vis-à-vis du public, et reconnaissance et rémunération adéquates, outre la garantie de services appropriés dans le pays d'origine et des incitations au retour.

Source: D'après Conseil international des infirmières, International Nursing Review 49.

18. Le choix d'une approche réglementaire et des modes d'application de la réglementation dépend de l'activité considérée et de la situation du pays, notamment sa capacité administrative. Des services standard sont les seuls pour lesquels des normes de qualité peuvent être fixées. Devant la difficulté d'évaluer la qualité des services, les réglementations peuvent viser à établir *qui* serait apte à fournir des services professionnels. L'enregistrement, la certification et l'agrément sont les méthodes généralement utilisées pour réglementer les professions, l'agrément étant le moyen le plus strict puisqu'il limite l'entrée aux seuls professionnels détenant une autorisation ou un agrément. La question qui se pose dans ce cas est de savoir comment préserver la concurrence sur le marché. Il serait important d'envisager un système d'agrément limité pour les prestataires étrangers de services professionnels en tant que mesure de facilitation du commerce. Dans un récent rapport sur la concurrence dans les services professionnels dans l'Union européenne⁴, la Commission européenne a constaté de nombreux cas, sur un large éventail de professions, de pratiques anticoncurrentielles et de pratiques de fixation des prix qui résultaient de règles obsolètes, y compris des restrictions en matière de publicité, des barèmes de prix recommandés et des restrictions à l'entrée pour certaines professions, pratiques qui avaient eu cours pendant les 10 dernières années. Tout cela expliquait un coût plus élevé des services professionnels assurés par toutes les entreprises locales, d'où une moindre compétitivité à l'exportation.

19. Parallèlement, une flexibilité suffisante de la réglementation pour tenir compte des changements induits par la technologie et de l'évolution des types et modes de services fournis par les professionnels en garantirait une efficacité durable. La technologie elle-même a remplacé certains services professionnels, rendant leur réglementation inutile. Par la réglementation, les gouvernements devraient s'efforcer de façonner et d'influencer les professions, leur évolution et leur compétitivité future.

⁴ COM(2004) 83 final, Bruxelles, 9 février 2004.

Encadré 2. Réglementation des services professionnels au Kenya

Toutes les professions au Kenya possèdent leur propre association professionnelle, dont le statut va de celui de simple association bénévole sans incidence sur l'entrée (par exemple, services médicaux) à un enregistrement obligatoire pour pratiquer (exemple du droit). Outre répondre à des critères de non-discrimination concernant la possession des qualifications professionnelles délivrées par des institutions reconnues et une expérience avérée, l'inscription auprès du conseil professionnel pertinent et le passage d'un examen sont généralement requis pour pouvoir pratiquer une profession agréée au Kenya. Le Gouvernement réglemente à travers ces conseils la qualité des services et la protection des consommateurs et veille ainsi à la santé et à la sécurité publiques. Certaines professions ne sont pas représentées au conseil (professions médicales), dont les membres sont principalement désignés par les pouvoirs publics, mais dans certains cas, les conseils sont indépendants (professions juridiques), comprennent des associations (architectes) ou travaillent avec elles (droit ou ingénierie).

La Kenya Medical Association (KMA) n'a pas d'incidence sur les conditions d'entrée dans la profession et la moitié seulement de ses membres sont des médecins. On estime qu'un quart des médecins au Kenya viennent d'autres pays en développement, tandis que des médecins kényens travaillent en Afrique du Sud, au Botswana et au Swaziland en tant que salariés, en raison des difficultés qu'il y a à ouvrir un cabinet indépendant. L'accès aux marchés des pays de l'Union européenne et des États-Unis reste généralement limité en raison du manque de reconnaissance et des conditions de visa, outre un manque d'informations sur ces marchés. Dans les pays voisins, l'obligation de travailler dans les hôpitaux publics avant de pouvoir ouvrir un cabinet privé a un effet dissuasif.

L'Architectural Association in Kenya (AAK) et l'Institution of Engineers (IEK) fixent les normes d'enseignement, de formation et de pratiques professionnels, définissent et approuvent les programmes de développement professionnel, commercialisent des services professionnels, élaborent des codes de conduite, facilitent la recherche et la diffusion de l'information et assurent la liaison avec les organismes réglementaires pour les questions de licence ou d'agrément, etc. L'AAK s'efforce de renforcer sa capacité d'autoréglementation, étant habilitée par le Gouvernement à sanctionner ses membres. L'IEK est également chargée d'assurer la discipline de ses membres et des pratiques de bonne conduite dans le secteur. Dans les deux professions, la tarification des services est libre, y compris pour les fournisseurs étrangers, bien qu'il existe parallèlement un barème de prix réglementés. Parmi les architectes et les métres-vérificateurs, on compte 5 % d'étrangers.

Le Kenya importe des services d'Afrique du Sud, d'Europe et de Chine, et exporte lui-même des services vers Doubaï, la Namibie, le Swaziland, le Zimbabwe, le Botswana, l'Afrique du Sud, les pays d'Afrique orientale, le Rwanda, etc., et cependant, l'offre de professionnels dépasse les besoins du marché kényen. Un partenariat avec des architectes locaux est nécessaire dans les cas où les architectes étrangers ne sont pas enregistrés au Kenya, mais il en va différemment pour les ingénieurs, auxquels peut être délivrée une licence temporaire à des fins commerciales. Il existe des liens entre les associations professionnelles régionales, mais cela n'a pas contribué à faciliter le commerce. C'est seulement dans le cas des métres-vérificateurs que, dans le cadre des dispositions de la Communauté de l'Afrique de l'Est, les professionnels kényens, ougandais et tanzaniens peuvent fournir des services dans tous les pays de la Communauté.

Deux tiers des experts-comptables sont enregistrés en tant que membres de l'Institute of Certified Public Accountants of Kenya, organe normatif qui non seulement a la capacité de sanctionner ses membres, mais fait aussi respecter et appliquer les normes comptables. Les personnes possédant des qualifications délivrées par des organismes professionnels reconnus peuvent être dispensées des qualifications délivrées par l'institut kényen. Un accord de reconnaissance mutuelle a été conclu en matière de vérification des comptes entre le Kenya, l'Ouganda et la République-Unie de Tanzanie. Le secteur est dominé par les « quatre grands », qui contrôlent de 90 à 95 % de l'activité d'audit des grandes entreprises du secteur public et du secteur privé.

Source: Ikiara, G.K. «Professional services in Kenya: Constraints and opportunities for trade», étude établie pour la CNUCED, 2000.

20. Le rôle des associations professionnelles a évolué avec le temps. Ces associations jouent souvent un rôle d'organisme réglementaire grâce à l'autorité qui leur est déléguée par les pouvoirs publics ou coexistent avec une réglementation gouvernementale en tant qu'associations privées ou publiques. Une profession peut ne compter qu'un tout petit nombre d'associations, dont une seule bénéficiera d'une délégation d'autorité publique. En même temps, beaucoup de pays en développement n'ont toujours pas d'organisme professionnel pour certaines professions, ou ont des associations professionnelles qui ne sont pas membres des organisations professionnelles internationales correspondantes, lesquelles participent souvent à l'établissement des normes. Par exemple, seulement 21 des 53 pays africains possèdent des organismes professionnels qui sont membres de la Fédération internationale d'experts-comptables. Pour ce qui est de l'autoréglementation, les associations professionnelles participeraient non seulement à des activités normatives et au développement de la profession et délivreraient les agréments, mais elles contribueraient aussi à l'application des normes et des pratiques. La crédibilité de l'autoréglementation a pu être remise en cause en raison de tensions entre intérêts publics et intérêts privés. Dans beaucoup de pays, où l'opinion publique est très attentive aux questions de réglementation, la tolérance et le soutien à l'autoréglementation ont disparu; il en a résulté un transfert de l'intérêt public en matière de réglementation des organismes professionnels vers des organismes réglementaires indépendants institués par les pouvoirs publics⁵. La meilleure solution est non pas d'exclure les uns ou les autres, mais de les faire coexister, de sorte que différentes fonctions soient assurées par différents organismes.

V. LES SERVICES PROFESSIONNELS DANS LES ACCORDS COMMERCIAUX RÉGIONAUX

21. La plupart des accords commerciaux régionaux contiennent des dispositions sur le commerce et la réglementation des services professionnels, mais celles-ci sont très différentes selon les accords. En outre, un certain nombre d'accords individuels prévoient que les pays signataires autorisent entre eux le libre exercice de professions.

⁵ Financial Times, 13 septembre 2004.

1. Intégration des marchés du travail

22. La pleine intégration du marché du travail est l'objectif fondamental des accords commerciaux régionaux, qui vont en général, mais pas nécessairement, de pair avec la création d'un marché commun. Le marché commun du travail des pays nordiques (créé en 1954) est le meilleur exemple d'un arrangement de ce type, tel qu'envisagé dans l'article V *bis* de l'AGCS. Cet accord permet à tous les ressortissants des pays nordiques de travailler dans un autre pays nordique sans permis de travail. Il porte aussi sur les allocations de chômage et les prestations de sécurité sociale. Tout citoyen d'un pays nordique reçoit en principe les prestations sociales du pays dans lequel il vit, quelle que soit sa nationalité.

23. La Communauté européenne (CE) est un autre exemple: tout citoyen d'un pays membre a le droit de résider et de travailler sur le territoire de tout autre pays membre à titre temporaire ou permanent. Pour faciliter le mouvement des professionnels, la CE a commencé par harmoniser les normes professionnelles par le biais d'une reconnaissance mutuelle des diplômes reposant sur l'harmonisation des programmes d'enseignement, puis elle a élargi l'accès aux marchés grâce à des équivalences générales de qualifications et à une reconnaissance sur mesure pour chaque profession. L'expérience de la CE en matière d'intégration des marchés de services professionnels donne à penser qu'il ne suffirait peut-être pas de mettre en œuvre le droit d'établissement et de libre mouvement des personnes physiques et d'autoriser la reconnaissance des qualifications et des licences pour garantir le bon fonctionnement d'un marché intégré et que les questions de concurrence dans les services professionnels doivent être examinées. En outre, la langue et d'autres particularités culturelles ainsi que les restrictions sur le transfert des droits à pension et les différences entre régimes fiscaux sont des facteurs contribuant à limiter le mouvement des professionnels au sein de la CE à moins de 2 %.

2. Libéralisation des services

24. Dans ce cas, la libéralisation du commerce des services professionnels se fait dans le cadre de la libéralisation régionale du commerce des services. L'ALENA traite des services professionnels dans l'annexe du chapitre consacré au commerce transfrontière des services. Les dispositions générales de l'annexe traitent de la délivrance de licences et de certificats et prévoient que les autorités nationales veillent à ce que les demandes soient examinées dans un délai raisonnable; établissent des critères pour l'élaboration de normes professionnelles dans différents domaines⁶, et encouragent les organismes professionnels compétents à élaborer des normes et des critères mutuellement acceptables en matière de délivrance de licences et de certificats, et à adresser des recommandations à ce sujet à la Commission du libre-échange pour examen. En outre, cette annexe comporte aussi des dispositions particulières sur les consultants juridiques étrangers et sur l'octroi de licences temporaires à des ingénieurs. Ces dispositions inspirent d'autres accords élaborés sur le modèle de l'ALENA.

25. Parmi les accords inspirés de l'ALENA figurent ceux que les États-Unis ont signés avec Singapour et le Chili, autorisant respectivement un contingent annuel de 5 400 Singapouriens

⁶ Éducation, examens, expérience, conduite et déontologie, perfectionnement professionnel et maintien de la reconnaissance professionnelle, étendue de la pratique, connaissances locales et protection du consommateur.

et 1 400 Chiliens à entrer aux États-Unis à des conditions préférentielles dans certaines professions énumérées sur une liste non exhaustive. L'accord conclu entre les États-Unis et Singapour encourage les organes compétents à élaborer des normes et critères mutuellement acceptables pour la délivrance de licences et de certificats aux fournisseurs de services professionnels et à élaborer des procédures pour l'octroi de licences temporaires. Les accords bilatéraux signés entre les États-Unis et l'Australie et l'accord conclu entre les États-Unis et le Maroc ne comprennent pas d'engagement en matière d'accès aux marchés des professionnels et ne comportent aucun chapitre consacré à l'admission temporaire des hommes et des femmes d'affaires, contrairement à l'ALENA et aux accords conclus avec le Chili et avec Singapour.

26. L'ANZCERTA, accord signé entre l'Australie et la Nouvelle-Zélande, crée un marché ouvert pour les services professionnels et s'accompagne d'un accord sur la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles et de l'arrangement transtasmanien relatif aux voyages qui autorise les ressortissants des pays concernés à résider et à travailler sur le territoire de l'autre, aboutissant à l'intégration des marchés de services professionnels. Les professionnels enregistrés comme professionnels dans l'un de ces pays peuvent exercer la même activité dans l'autre, à l'exception des praticiens de la santé. Le SAFTA, accord signé entre Singapour et l'Australie, a favorisé une libéralisation importante des services professionnels en supprimant ou en assouplissant les prescriptions en matière de résidence pour les professionnels tels que les architectes, les ingénieurs, les experts-comptables et les vérificateurs de comptes et à améliorer les conditions d'accès aux marchés pour les services juridiques. Les pays signataires s'engagent à encourager les organes professionnels compétents à négocier des procédures de reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles et/ou d'enregistrement, à commencer par les ingénieurs, les experts-comptables et les pharmaciens. Les négociations relatives à l'élaboration d'un accord de reconnaissance mutuelle pour les architectes se sont achevées⁷.

3. Approche mixte

27. Il s'agit d'une double approche où l'intégration du marché du travail et la libéralisation du commerce des services sont menées parallèlement. Dans le but d'aboutir à l'intégration totale du marché du travail, la Communauté des Caraïbes (CARICOM) libéralise progressivement le mouvement des personnes appartenant à une liste initiale de catégories professionnelles. Les ressortissants de la CARICOM qui sont diplômés de l'enseignement supérieur ainsi que les artistes, les sportifs, les musiciens et les travailleurs du secteur des médias sont autorisés à se déplacer librement à des fins professionnelles dans tous les pays de la région⁸. Une admission temporaire d'une durée initiale de six mois est accordée sur la base du certificat délivré par le pays d'origine; pendant cette période, le pays d'accueil vérifie les qualifications de l'intéressé et, si son dossier est approuvé, celui-ci bénéficie d'une admission définitive. Toutefois, la question de la reconnaissance des licences et des qualifications des professions agréées, dont le libre exercice serait ainsi autorisé, est toujours en suspens.

⁷ En outre, dans la zone de libre-échange entre la Nouvelle-Zélande et Singapour, une liste prioritaire des travaux à mener pour aboutir à une reconnaissance mutuelle des qualifications dans 10 secteurs, notamment pour les ingénieurs et les médecins, a été établie.

⁸ Tous les membres de la CARICOM à l'exception de Montserrat et Suriname ont promulgué une loi mettant en œuvre cette obligation.

28. La Communauté andine, tout en ayant pour objectif final l'intégration des marchés du travail, s'efforce de libéraliser le commerce des services dans le cadre des cycles successifs de négociations. Des engagements importants ont été pris concernant les mutations de personnel intragroupe et «les travailleurs se déplaçant à titre individuel», y compris les professionnels, qui ont le droit de travailler librement dans tout pays membre de la Communauté. Par conséquent, les marchés ont été ouverts pour les professions non agréées s'agissant des mutations de personnel intragroupe. Les pays membres, qui fixent un plafond au nombre et à la rémunération des travailleurs étrangers embauchés par entreprise, région géographique ou activité, accordent le traitement national aux ressortissants des pays membres de la Communauté. Des travaux sont en cours pour aboutir à la reconnaissance des licences, des certificats et des diplômes délivrés dans le secteur des services.

29. L'ANASE procède à une libéralisation à deux vitesses du commerce des services: dans quelques membres, cette libéralisation se fait à un rythme accéléré tandis que dans les autres, elle est plus lente. Elle envisage de permettre la libre circulation «du personnel qualifié et des talents» et de faciliter le mouvement des hommes et des femmes d'affaires. Complétée par l'Accord-cadre de l'ANASE sur les services, la mobilité du personnel qualifié constitue un processus parallèle à la libéralisation du mouvement des professionnels, des travailleurs indépendants ou autres catégories. Une approche sectorielle a été adoptée pour l'élaboration d'accords de reconnaissance mutuelle pour chaque service professionnel.

VI. RECONNAISSANCE DES QUALIFICATIONS PROFESSIONNELLES

30. La reconnaissance des qualifications professionnelles comporte deux volets: le contenu de la formation (diplômes, qualifications et expérience); et, dans les professions agréées, l'obtention de l'autorisation d'exercer auprès du pays d'origine. La reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles permet à un professionnel qui peut légalement fournir des services dans son pays de faire la même chose dans tout autre pays signataire. Des accords de ce type sont souvent conclus entre pays voisins et s'inscrivent dans le cadre d'initiatives plus larges de coopération régionale. D'autres font partie intégrante d'accords culturels et traduisent souvent des affinités linguistiques en particulier et culturelles en général entre les pays concernés.

31. Les accords de reconnaissance mutuelle les plus poussés iraient jusqu'à reconnaître l'équivalence du contenu de la formation ainsi que le pouvoir du pays d'origine de certifier cette formation par la délivrance de diplômes, aboutissant donc à accorder aux professionnels étrangers le droit inconditionnel et illimité de fournir des services dans le pays d'accueil. Les accords les moins ambitieux ne reconnaîtraient que partiellement le contenu de la formation ou seraient limités à la reconnaissance des autorités qui certifient cette formation et supposeraient l'adoption, par le pays d'accueil, de prescriptions supplémentaires pour autoriser l'accès des professionnels étrangers, en général en exigeant des mesures compensatoires. Certains accords se contentent de prévoir l'échange d'informations et l'ouverture d'un dialogue.

Encadré 3. L'exemple du MERCOSUR

Le MERCOSUR tend vers la reconnaissance mutuelle des diplômes par le biais d'une procédure générale d'harmonisation et d'agrément des programmes d'enseignement. Si les autorités gouvernementales sont responsables en dernier ressort de l'administration de ce système, les représentants du secteur privé jouent un rôle clef dans l'élaboration des critères communs sur lesquels repose l'agrément.

À l'origine, une commission consultative d'experts, qui comprenait des experts nationaux, a été créée pour analyser et recenser le contenu des programmes et des méthodes d'enseignement dans chaque pays du MERCOSUR, et pour déterminer quel type d'activité professionnelle pouvait être exercé dans chacun des quatre pays concernés après avoir obtenu un diplôme universitaire. Sur la base de ces travaux préliminaires, la commission a commencé à définir des critères fondamentaux de qualité pour trois professions, à savoir celles d'agronome, d'ingénieur et de médecin. Les normes proposées ont été adressées aux organismes nationaux d'agrément pour évaluation et ont été ensuite modifiées pour tenir compte des observations communiquées par ces organismes.

Afin d'institutionnaliser et de centraliser ce processus, on a créé un mécanisme expérimental d'agrément des professions (MEXA). L'objectif était d'établir un mécanisme pour la reconnaissance des diplômes universitaires délivrés par les établissements dont les programmes avaient été agréés sur la base des normes convenues. Les organismes nationaux d'agrément sont chargés de donner l'agrément dans leurs pays respectifs et de rendre compte au Conseil des ministres de l'éducation de la mise en œuvre et de l'évaluation de ce mécanisme. Toutefois, la reconnaissance des diplômes ne confère pas le droit automatique d'exercer la profession concernée. À la date du présent document, 14 programmes d'enseignement avaient été agréés dans le secteur de l'agronomie.

Même si les résultats pratiques sont limités, ce mécanisme est jugé positif par les pays participants car il a manifestement favorisé l'échange de vues et de données d'expérience entre les établissements nationaux chargés de l'éducation, les associations professionnelles ainsi que les universités publiques et privées, et il est considéré comme un moyen d'améliorer la qualité générale de l'enseignement supérieur dans la région.

32. Si l'harmonisation internationale des normes et des procédures est probablement l'instrument le plus efficace pour garantir la libre circulation des prestataires de services professionnels, l'établissement d'équivalences est la meilleure solution en l'absence d'harmonisation des normes ou lorsque celle-ci serait trop difficile à réaliser.

33. La négociation d'accords de reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles est une tâche qui demande beaucoup de temps et d'efforts. À cette fin, les pays qui s'y attèlent doivent posséder un système interne de réglementation de la profession concernée, système qui peut être absent ou peu développé dans les pays en développement. Même si ces systèmes internes sont bien développés, il n'est pas facile de comparer et d'apprécier les possibilités d'équivalence. Les systèmes d'enseignement et de formation ainsi que les prescriptions en matière de licences ont tendance à être complexes et opaques et sont donc difficiles à évaluer.

34. Des facteurs extérieurs peuvent rendre l'accord de reconnaissance mutuelle négocié moins efficace. Parmi ces obstacles potentiels figurent les pratiques des associations professionnelles qui peuvent ne pas tenir compte de ces accords, surtout si ceux-ci ont été négociés sans leur participation directe; la réglementation intérieure – qui peut être source de difficultés pour les consommateurs qui souhaitent changer de prestataire de service; et une publicité et une transparence insuffisantes concernant les accords de reconnaissance mutuelle – qui peuvent causer de la réticence chez les sociétés privées et le public en général à utiliser les services fournis par les professionnels qui ont acquis leurs qualifications à l'étranger.

VII. LES SERVICES PROFESSIONNELS DANS L'AGCS ET LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

35. Dans le cadre des négociations sur l'AGCS, un certain nombre de pays ont démontré qu'ils étaient intéressés par des avancées dans les services professionnels. Jusqu'à présent, 48 (l'UE étant comptée comme un seul membre) sur 148 membres de l'OMC ont présenté leurs offres, dont les deux tiers apportent des modifications dans les services professionnels. Celles-ci portent notamment sur: a) l'adoption d'engagements dans de nouveaux sous-secteurs (par exemple, services d'ingénierie, services d'aménagement urbain et d'architecture, services de conseil en logiciels); b) adoption d'engagements sans limitations par la suppression de toutes les restrictions, c) levée des restrictions à l'accès aux marchés qui portent sur les contingents numériques (plafonnement), les participations étrangères, le type de structure juridique (par exemple la nécessité d'établir des entreprises conjointes), les prescriptions en matière d'autorisation, de qualifications et d'enregistrement⁹, et la définition de l'examen des besoins économiques; d) l'élimination des limitations du traitement national telles que les prescriptions en matière de résidence et de nationalité, de formation locale et d'expérience professionnelle/emploi préalables. Ces offres initiales représentent des progrès très modestes concernant le mode 4, en particulier pour les professionnels indépendants et pour les travailleurs sous contrat qui présentent un intérêt à l'exportation pour les pays en développement. Un grand nombre de ces pays, et surtout, de pays moins avancés ont du mal à présenter leurs propres demandes et offres faute de ressources, de compétences techniques et de capacités d'évaluer le commerce des services au niveau national, afin d'identifier les secteurs qui présentent un intérêt pour eux. L'adoption d'engagements commercialement valables par les pays développés dans les services professionnels intéressant les pays en développement constituerait une contribution à l'application concrète de l'article IV de l'AGCS.

36. Des différences existent toutefois entre les pays développés et les pays en développement, les uns et les autres n'ayant pas les mêmes intérêts dans la libéralisation des services professionnels. Elles concernent à la fois les services professionnels dont la libéralisation est envisagée, ainsi que le mode de fourniture de ces services et le type de mouvement de personnes physiques que ces pays voudraient voir inclus dans les engagements spécifiques. S'agissant des services professionnels, les propositions de négociation et les demandes des pays développés portent sur une large gamme d'activités ou de services professionnels, comprenant les services juridiques, les services informatiques et connexes, les services de conseil en gestion et services connexes, les services d'architecture, les services d'ingénierie, les services scientifiques et

⁹ Les membres pourraient toujours maintenir ces mesures, mais les rendre compatibles avec l'article VI de l'AGCS au lieu de les utiliser pour limiter l'accès aux marchés.

techniques, les essais et analyses techniques, les services comptables ainsi que les services éducatifs. Les pays en développement ont axé leurs demandes sur un nombre plus restreint de services professionnels, en particulier les services informatiques et connexes (propositions de négociation avancées par le Costa Rica, l'Inde et le MERCOSUR), et sur les activités liées à l'ingénierie, aux services d'ingénierie intégrée et d'architecture, au bâtiment et travaux publics, au tourisme, à la comptabilité, à la vérification et à la tenue de comptes, ainsi que dans certains cas, aux services de santé. Ces demandes portent en particulier sur des engagements de libéralisation du mode 4. Les pays en développement ont aussi manifesté leur intérêt pour la reconnaissance des qualifications de leurs professionnels.

1. Négociations de l'AGCS sur les disciplines relatives à la réglementation intérieure

37. La réglementation des services est utilisée à diverses fins de politique publique, notamment pour garantir le développement des secteurs de services, la concurrence et la protection du consommateur et pour préserver des intérêts non commerciaux tels que le service universel, la protection et la promotion de la diversité et des pratiques culturelles ainsi que la protection de l'environnement. Le préambule de l'AGCS reconnaît notamment le droit des pays «de réglementer la fourniture de services sur leur territoire et d'introduire de nouvelles réglementations à cet égard afin de répondre à des objectifs de politique nationale et, vu les asymétries existantes pour ce qui est du degré du développement des réglementations relatives aux services dans les différents pays, le besoin particulier qu'ont les pays en développement d'exercer ce droit».

38. L'article VI définit un certain nombre de disciplines fondamentales relatives à la réglementation intérieure et prévoit des négociations pour élaborer de nouvelles disciplines. L'objectif de cet article est de rendre prévisible l'accès des fournisseurs de services aux marchés et de garantir l'application concrète des engagements spécifiques. Les disciplines définies à l'article VI.4 sont particulièrement importantes pour le secteur des services professionnels, surtout s'agissant des prescriptions et procédures en matière de qualifications et de licences et de leur lien avec la question de la reconnaissance. En outre, les dispositions de l'article VI.6 traitent spécifiquement des services professionnels et leur mise en œuvre pourrait être facilitée par l'adoption de lignes directrices pour la reconnaissance des qualifications.¹⁰

39. Les travaux menés au sujet des disciplines relatives à la réglementation intérieure portent sur l'élaboration de disciplines ayant trait aux prescriptions et procédures en matière de qualifications et de licences ainsi qu'aux normes techniques conformément à l'article VI.4. Ces disciplines viseront à ce que les prescriptions en question, entre autres choses, a) soient fondées sur des *critères objectifs et transparents*, tels que la compétence et l'aptitude à fournir le service; b) *ne soient pas plus rigoureuses qu'il n'est nécessaire* pour assurer la qualité du service; et c) dans les cas de procédures de licences, *ne constituent pas en soi une restriction à la fourniture du service*. À côté de cela, des pays ont aussi engagé des discussions sur les

¹⁰ L'article VI.6 dispose que dans les secteurs où des engagements spécifiques concernant des services professionnels seront contractés, chaque membre prévoira des procédures adéquates pour vérifier la compétence des professionnels ou de tout autre membre. Voir aussi la décision sur les services professionnels du 15 avril 1994, LT/UR/D-5/7.

questions de reconnaissance, qui ont toutes trait à la facilitation du commerce des services professionnels.

40. Les travaux actuels du Groupe de travail de la réglementation intérieure portent sur de grands thèmes: 1) examen des notions relatives à l'élaboration des disciplines relevant de l'article VI.4, qui touche aux questions suivantes: a) transparence; b) nécessité; c) exemples de mesures à examiner dans le cadre de l'article VI.4 de l'AGCS; d) autres questions relevant de l'article VI.4 telles que la portée des disciplines possibles et leur rapport au traitement national; et 2) l'élaboration de disciplines pour les services professionnels, qui a trait aux questions suivantes: a) reconnaissance; et b) applicabilité des disciplines relatives aux services comptables à d'autres professions.

41. Les débats au sein du Groupe de travail de la réglementation intérieure et les propositions qui y sont examinées témoignent de l'intérêt à avancer et à progresser dans l'exercice du mandat relatif aux disciplines en matière de réglementation intérieure en obtenant des résultats concrets sur la question examinée plus bas. Malgré l'intérêt manifesté, les priorités et sensibilités diverses des pays ont fait obstacle à l'obtention de résultats plus concluants.

42. Les membres s'efforcent de clarifier *quelles mesures spécifiques pourraient tomber sous le coup de l'article VI.4* ou celles relevant des articles XVI/XVII. On considère généralement qu'en principe, les obligations découlant des articles XVI/XVII et les disciplines à élaborer en vertu de l'article VI.4 devraient avoir des champs d'application qui ne se chevauchent pas. Pour régler les problèmes de délimitation des frontières et de relation entre les disciplines réglementaires et le traitement national, il a été proposé d'inclure dans ces disciplines une dose de traitement national indiquant que les pays devraient veiller à ce que les mesures réglementaires ne soient pas appliquées de manière discriminatoire sauf si des restrictions au traitement national relevant de l'article VII ont été prévues. Les demandes de visa ou les permis d'entrée et les licences ainsi que d'autres procédures administratives ont joué le rôle d'obstacles au mouvement des fournisseurs de services et pourraient annuler ou diminuer les avantages retirés par les membres de l'OMC. Certains pays se sont ainsi intéressés à la question de savoir en particulier si les procédures administratives relatives à la délivrance de visa pouvaient s'inscrire dans le cadre des éventuelles disciplines relatives à l'article VI.4 ou, dans la négative, si ces questions pouvaient relever d'autres dispositions de l'AGCS. On pourrait aussi examiner la possibilité d'élaborer une réglementation moins lourde qui contribuerait tout autant à la réalisation de certains objectifs fixés.

43. On examine aussi les moyens d'assurer la *transparence* grâce à la publication ou à la mise à disposition d'informations sur les mesures relatives au commerce des services. Dans le cas particulier des professionnels qui sont prestataires de services, certains pays ont proposé de mettre à disposition sous une forme synthétique (peut-être sur support électronique ou sur des sites Web) les modalités de toutes les mesures relatives au mouvement des personnes physiques, y compris aux prescriptions et procédures en matière de visa et de permis de travail. S'agissant de la formulation d'*observations préalables*¹¹, il faut faire preuve de flexibilité en raison du coût

¹¹ Si l'on autorisait la formulation d'observations préalables, les membres de l'OMC devraient informer les autres membres des lois et réglementations proposées ainsi que demander l'avis des parties intéressées et prendre en considération leurs observations.

administratif et financier de cette prescription pour les pays en développement, sachant que de nombreux systèmes juridiques de pays en développement ne permettent pas de mener de telles consultations. Les pays en développement sont aussi préoccupés par l'influence excessive que des sociétés ou des gouvernements étrangers pourraient exercer sur les processus internes de réglementation si la procédure permettant de formuler des observations préalables devenait contraignante.

44. Les débats sur la question de la *nécessité* sont liés à la recherche d'un équilibre entre le droit d'un membre de l'OMC de réglementer et l'obligation de ne pas restreindre de manière excessive le commerce¹². Les pays en développement doivent s'assurer dans ces débats de conserver intacte la possibilité de réformer la réglementation pour répondre aux objectifs de politique publique. Toute obligation de choisir la mesure la moins restrictive sur le plan du commerce parmi les options possibles a été considérée comme potentiellement problématique pour ces pays car elle peut entraîner la prise en compte de priorités différentes en matière de développement et leur faire supporter des coûts administratifs supplémentaires. Il faut comprendre ce qui relèverait de la notion d'«objectifs politiques légitimes». Les disciplines pourraient comprendre une liste ouverte (comme les disciplines relatives aux services comptables) ou utiliser l'expression «objectifs de politique nationale», ce qui laisserait à chaque pays le soin de définir ses objectifs, et ce qui est déjà le cas dans le préambule de l'AGCS et est donc déjà accepté par les membres de l'OMC¹³.

45. Les *disciplines relatives aux services comptables* pourraient servir de modèle pour l'élaboration de futures disciplines. Étant donné que chaque profession a ses propres caractéristiques distinctives, ces disciplines ne pourraient probablement pas s'appliquer intégralement à l'ensemble des professions, comme l'a laissé entendre l'enquête que l'OMC a menée auprès des associations professionnelles.

46. Plusieurs autres motifs d'inquiétude ont été soulevés au sujet des incidences de toute discipline sur le droit de réglementer, les difficultés à faire participer les autorités nationales de réglementation, la question d'une compétence fédérale ou sous-fédérale et celle d'une délégation d'autorité, ainsi que la relation entre les disciplines éventuelles et les listes d'engagements.

2. La reconnaissance mutuelle et l'AGCS

47. L'article VII de l'AGCS autorise les membres de l'OMC à procéder à une reconnaissance mutuelle concernant «l'éducation ou l'expérience acquise, les prescriptions remplies, ou les

¹² Une note du secrétariat de l'OMC sur les critères de nécessité (S/WPDR/W/27, 2 décembre 2003) a été présentée à la réunion du Groupe de travail de la réglementation intérieure qui s'est tenue en décembre 2003. Elle examinait la jurisprudence de l'OMC sur les critères de nécessité en tenant compte de trois principaux facteurs, à savoir les objectifs visés, la mesure adoptée et le lien de nécessité entre ces objectifs et cette mesure (le fait de savoir si cette mesure était nécessaire, c'est-à-dire si une autre mesure qui aurait été moins restrictive n'aurait pas pu être raisonnablement adoptée par l'autorité de réglementation).

¹³ Les «objectifs de politique nationale» présentent aussi l'avantage d'avoir été interprétés de manière relativement large dans les décisions des groupes spéciaux et de l'organe d'appel.

licences ou certificats accordés». La reconnaissance peut se fonder sur un accord entre les parties intéressées ou être accordée de manière autonome par le biais d'une harmonisation ou sous une autre forme. Les accords de reconnaissance mutuelle sont en fait négociés par une série d'organes ayant une personnalité juridique différente: autorités publiques centrales, autorités publiques sous-fédérales et associations professionnelles. Les associations professionnelles sont à l'origine d'un nombre relativement grand d'accords tels que ceux qui ont été conclus pour les architectes (Union internationale des architectes, Association des architectes du Commonwealth), les ingénieurs (par exemple l'Accord de Washington entre neuf associations professionnelles, Fédération européenne d'associations nationales d'ingénieurs) et les infirmières (Conseil national des infirmières). Dans d'autres cas, les organisations professionnelles négocient des accords particuliers qui s'inscrivent dans des accords de reconnaissance mutuelle plus larges, par exemple l'initiative prise par les conseils d'infirmières d'Australie et de Nouvelle-Zélande dans le cadre de l'Accord transtasmanien de reconnaissance mutuelle, qui est lui-même la conséquence d'un accord d'intégration très large, à savoir l'ANZCERTA. Jusqu'à présent, 39 notifications ont été adressées au titre de l'article VII par 19 membres de l'OMC et portaient sur 144 accords. Les accords conclus par des associations professionnelles font rarement l'objet d'une notification.

48. Le statut juridique des associations professionnelles peut être très différent. Dans certains pays, ces associations jouissent d'une délégation d'autorité publique (au niveau de chaque État ou au niveau fédéral) alors que dans d'autres, ce sont des associations purement privées. Par exemple, en Inde, la loi a délégué aux associations professionnelles, dans les secteurs du droit, de la comptabilité, de l'architecture et des services médicaux et dentaires, des compétences du Gouvernement fédéral. En outre, dans un même pays, il peut arriver qu'une seule association, parmi celles qui représentent une profession particulière, jouisse d'une délégation d'autorité. Le statut juridique des associations professionnelles participant aux négociations sur les accords de reconnaissance mutuelle a des incidences importantes sur le statut juridique de ces accords. Si ceux-ci sont négociés par des organes sans le soutien des autorités publiques, ils ne semblent pas être contraignants pour les États, lesquels ne sont pas tenus responsables de leur application et ces accords ne tombent pas sous le coup des obligations en matière de transparence et d'accession énoncées dans l'article VII.

49. Les lignes directrices de l'OMC pour les accords ou arrangements de reconnaissance mutuelle dans le secteur des services comptables¹⁴ représentent un exemple des efforts menés par les membres de l'OMC dans le cadre de l'article VII.5. Facultatifs et non contraignants, elles visent à faciliter la négociation d'accords de reconnaissance mutuelle dans le secteur des services comptables, ainsi que l'accession de tiers aux accords existants. Elles portent à la fois sur les modalités de négociation et sur la teneur des accords en question.

50. L'AGCS autorise les membres de l'OMC à déroger aux obligations relatives à la clause de la nation la plus favorisée (NPF) en signant des accords de reconnaissance mutuelle bilatéraux ou plurilatéraux. Toutefois, si ces accords deviennent des instruments qui facilitent le commerce seulement ou essentiellement entre pays développés, ils risquent de ne pas atteindre leur objectif général et le non-respect du principe NPF ne pourrait plus alors se justifier. La transparence accrue dans les négociations de ces accords et l'établissement de règles claires au sujet des droits des tiers, l'octroi d'un appui aux établissements des pays en développement afin d'améliorer leur

¹⁴ S/L/38, 28 mai 1997.

capacité de mettre en place des systèmes internes de réglementation des professions, et l'accroissement de la participation des pays en développement à l'élaboration de normes internationales peuvent représenter le premier pas pour adapter le processus global de reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles aux attentes et aux besoins des pays en développement.

VIII. QUESTIONS POUVANT INTÉRESSER LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

51. Développer le marché des services professionnels dans les pays en développement est la première étape pour favoriser le renforcement des capacités d'offre au niveau national. Les politiques publiques doivent reconnaître l'importance des différents services professionnels, par exemple les services comptables en tant que contribution stratégique essentielle au développement et à une bonne gouvernance d'entreprise. Les pays en développement doivent mettre en place des cadres réglementaires adaptés aux professions et soutenir les organes professionnels, ce qui permettrait ainsi aux gouvernements de façonner et d'influencer ces professions, leur évolution et leur compétitivité future.

52. L'adoption d'une approche multipartite participative dans l'élaboration des politiques et des cadres réglementaires appropriés et l'implication des négociateurs commerciaux, des autorités de réglementation, du législateur, des associations professionnelles et de la société civile assureraient que leurs intérêts particuliers, notamment l'ouverture du marché à la concurrence étrangère, sont bien pris en compte. Cela garantirait qu'une attention est accordée au rôle des services professionnels dans la réduction de la pauvreté, dans la protection de l'environnement et dans d'autres domaines à caractère social et ayant trait au développement, notamment les filets de protection sociale et l'autonomisation des femmes, ainsi qu'à l'accès aux services de base. Il faut reconnaître que la réforme de la réglementation occasionne des coûts d'ajustement et exige un renforcement des institutions et des capacités de réglementation ainsi qu'une assistance technique. Il est ainsi essentiel d'adapter le rythme et l'enchaînement des réformes.

53. Il est clair que les services professionnels présentent un intérêt à l'exportation pour les pays en développement par le biais du mouvement des personnes. En outre, ces pays ont récemment tiré parti et bénéficié de la sous-traitance croissante des activités des entreprises étrangères. Pour faciliter le mouvement des professionnels, il faut se pencher sur les examens des besoins économiques, sur la lourdeur des procédures administratives relatives à l'admission (visa et permis de travail) et le manque de transparence des réglementations (en encourageant la publication d'informations ou en facilitant l'accès à cette information sous une forme synthétique, notamment sur support électronique) régissant le mouvement des professionnels. La reconnaissance jouant un rôle essentiel dans la facilitation de ce mouvement, il faudrait trouver des moyens appropriés de favoriser l'accession des pays en développement aux accords de reconnaissance mutuelle. Les pays devraient aussi contribuer et œuvrer à l'élaboration et à l'adoption de normes et de critères internationaux communs en matière de reconnaissance ainsi que de normes internationales pour l'exercice des professions qui prennent, les uns et les autres, pleinement en compte les intérêts et les préoccupations des pays en développement. Afin de faciliter le commerce, la mise en place de systèmes de délivrance de licences limités pour les fournisseurs étrangers de services professionnels pourrait être encouragée.

54. De nombreux pays en développement ont la rude tâche de recenser les services professionnels qui leur permettraient de bénéficier de nouveaux engagements de libéralisation de la part des membres de l'OMC ainsi que de définir le type d'engagements spécifiques, aussi bien horizontaux que sectoriels, et les engagements additionnels relevant de l'article XVIII qui permettraient d'atteindre les objectifs de l'article IV de l'AGCS. L'adoption d'engagements multilatéraux commercialement valables dans les domaines présentant un intérêt à l'exportation pour les pays en développement servirait à accroître la participation de ces pays au commerce des services.

55. L'évaluation du commerce des services devrait contribuer à découvrir les secteurs où existe une demande réelle et potentielle et la manière dont les fournisseurs de services professionnels des pays en développement pourraient exploiter des marchés stratégiques. Pour attirer les prestataires étrangers, il est important de posséder une infrastructure fiable et peu coûteuse, notamment dans les télécommunications ainsi que dans les services connexes. Afin de promouvoir le commerce Sud-Sud, les pays en développement pourraient examiner plus avant les possibilités de conclure des accords de reconnaissance mutuelle et d'approfondir leurs accords commerciaux régionaux. Dans le cas des services professionnels, la compétitivité provient des immobilisations incorporelles telles que la notoriété de la marque et les avantages d'être déjà présents sur le marché. À cette fin, des partenariats internationaux pourraient aussi aider à élargir les marchés d'exportation des pays en développement et à établir leur crédibilité auprès des clients locaux et internationaux. L'absence de capitaux intérieurs pourrait être palliée par l'accès aux financements internationaux et par la promotion d'accords de coopération et de partenariat avec des entreprises étrangères. Cela pourrait contribuer à renforcer la compétitivité du marché intérieur et à transférer les connaissances, les compétences et la technologie.

56. Les disciplines multilatérales qui seraient adoptées en vertu de l'article VI.4 de l'AGCS devraient ménager une flexibilité suffisante concernant le droit de réglementer ainsi que le rythme et l'enchaînement des réformes de la réglementation et les essais de réglementation; permettre de poursuivre les objectifs nationaux, notamment la fourniture de services de base et l'accès à ces services; et comporter des dispositions sur la transparence, en particulier sur les procédures administratives et réglementaires régissant le mouvement des personnes physiques. La première étape de l'élaboration de ces disciplines consisterait à adopter une approche horizontale s'inspirant des disciplines relatives aux services comptables avant de suivre une approche sectorielle plus poussée.
