



**CONSEIL CENTRAL DE
L'ECONOMIE**

**CONSEIL NATIONAL DU
TRAVAIL**

CCE 2003-247 DEF
CCR 10

AVIS N° 1.434

Séance commune des Conseils du vendredi 14 mars 2003

Avis relatif à l'accord général sur le commerce des services

Saisine

Par leur lettre respective du 28 février 2003 et du 13 mars 2003, Madame L. ONKELINX, Vice-Première Ministre, Ministre de l'Emploi et de la Politique de l'Egalité des chances, et Monsieur Ch. PICQUE, Ministre de l'Economie et de la Recherche scientifique chargé de la Politique des grandes villes, ont demandé à Monsieur P. WINDEY, Président du Conseil national du Travail et à Monsieur T. HARDING, Secrétaire adjoint du Conseil central de l'économie, l'avis des deux Conseils concernant l'accord général sur le Commerce des Services (AGCS).

La Sous-commission mixte « OMC » a, dans ce contexte, finalisé d'urgence l'avis suivant. Cet avis a été approuvé en séance plénière commune du Conseil central de l'économie et du Conseil national du Travail le 14 mars 2003.

AVIS

Depuis plusieurs semaines déjà, le Conseil central de l'économie et le Conseil national du travail se penchent ensemble sur les enjeux de la phase de négociation de l'Accord Général sur le Commerce des Services. Les demandes d'avis que La Vice-Première Ministre, Ministre de l'Emploi et la Politique de l'Egalité des Chances, Madame L. ONKELINX, et le Ministre de l'Economie et de la Recherche scientifique, chargé de la Politique des grandes villes, Monsieur Ch. PICQUÉ, ont fait parvenir respectivement au Conseil national du travail et au Conseil central de l'économie sur cette problématique, confirment l'importance de celle-ci et soulignent le bien fondé de l'initiative que les interlocuteurs sociaux ont pris en la matière au Conseil central de l'économie lors de son bureau du 12 décembre 2002.

La commission mixte chargée de ce dossier a organisé plusieurs auditions afin de s'informer sur sa portée et ses conséquences :

- le 29 janvier 2003 : exposés de Monsieur B. CARREWYN du Service public fédéral « Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement », de Monsieur G. RAYP de la Faculté d'économie de la Rijksuniversiteit Gent (RUG) et de Monsieur R. JENNAR de l'organisation non-gouvernementale Oxfam Solidarité ;
- le 10 février 2003 : exposé de Monsieur F. ABRAHAM, professeur à la Katholieke Universiteit Leuven (KUL) ;
- le 17 février 2003 : exposés de Monsieur B. CARREWYN du Service public fédéral « Affaires étrangères » et de Monsieur K. DOENS, Conseiller au Cabinet de la Ministre adjointe au Ministre des Affaires étrangères, et chargée de l'Agriculture, Madame A.-M. NEYTS ;

- le 13 mars 2003 : exposés de Monsieur B. CARREWYN du Service public fédéral « Affaires étrangères » et de Monsieur K. DOENS, Conseiller au Cabinet de la Ministre adjointe au Ministre des Affaires étrangères, et chargée de l'Agriculture, Madame A.-M. NEYTS .

Néanmoins, après plusieurs réunions et diverses tentatives de conciliation proposées par le secrétariat, les interlocuteurs sociaux, lors de la réunion de la commission mixte susmentionnée du 13 mars dernier, ont été dans l'obligation de prendre acte qu'il leur est totalement impossible d'arriver, sur cette problématique, à un texte de compromis qui consignerait un point de vue commun minimal à son propos.

Cette incapacité à dégager, malgré les intenses efforts accomplis, un consensus en la matière, procède, pour partie, de la complexité du dossier concerné allié à un rythme de délibération dont la cadence ne permet pas de mesurer aisément l'ampleur des enjeux sous-jacents, ni, partant, de rapprocher promptement les points de vue à leur propos.

Néanmoins, cette pression liée au rythme de l'agenda est loin d'épuiser les raisons pour lesquels les interlocuteurs sociaux réunis au CCE et au CNT n'ont pas été en mesure de faire valoir, sur l'AGCS, un certain nombre de positions convergentes : l'essentiel de cette situation procède, en effet, des très profondes divergences quant à l'analyse que les uns et les autres font de l'Accord Général sur le Commerce des Services et à l'évaluation des risques que celui-ci fait peser sur notre modèle social.

En dépit du caractère dès lors divisé du présent avis, les Conseils demandent néanmoins de continuer à être à l'avenir associés aux négociations relatives à l'Accord Général sur le Commerce des Services.

Messieurs BORTIER, VAN LAER et VELGE tiennent à attirer l'attention du Gouvernement sur les points essentiels suivants :

1) La libéralisation du secteur des services augmente la prospérité

Ces membres tiennent à rappeler que la progression de la prospérité depuis la seconde guerre mondiale est due dans une large mesure à la croissance du commerce international. Il n'est nul endroit où cette assertion est plus claire qu'en Europe occidentale où la création et l'approfondissement de l'Union européenne, par l'introduction graduelle du marché unique, a conduit à une augmentation inédite du PIB par tête. Cette croissance économique a en outre réduit la pauvreté et s'est accompagnée d'une répartition des revenus plus équilibrée. Une solution à la pauvreté et à la répartition inégale des revenus est rendue plus aisée au niveau mondial par le commerce international. L'histoire nous apprend que le repliement de chaque pays derrière ses frontières (douanières) a des conséquences économiques très négatives.

Dans ce contexte, la réaction d'opposition à la libéralisation du commerce international des services est plus que préoccupante. Les services représentent plus de 60% du PIB dans les économies développées. C'est ce secteur qui offre les plus grandes possibilités de nouveaux progrès en termes d'efficacité, et ce certainement dans les pays qui ont aujourd'hui peu de services ou des services organisés en monopoles. Ces membres demandent dès lors avec insistance que tout soit mis en œuvre afin que ces discussions commerciales au niveau mondial puissent être menées à bonne fin.

Plus spécifiquement, le monde économique plaide pour la suppression des entraves existantes au commerce et aux investissements, en particulier dans le domaine de l'accès au marché et du traitement national de telle sorte que les fournisseurs belges de services puissent avoir, sur ces marchés tiers, les mêmes conditions de marché que les fournisseurs nationaux de services. En outre, les ouvertures que certains Etats membres de l'OMC ont réalisées depuis l'entrée en vigueur de l'AGCS doivent être consolidées.

2) La Commission européenne est le négociateur au niveau européen

La façon dont les négociations sont menées n'est pas sans importance. Le fait que l'Europe puisse parler d'une seule voix lors de ces négociations est un grand avantage qui ne peut se perdre sous aucun prétexte. L'inefficacité de l'intervention européenne sur la scène mondiale dans d'autres domaines ne le prouve que trop. La concertation avec les partenaires sociaux durant les négociations est souhaitable dans la mesure où cela n'affaiblit pas la position de négociation de l'Union européenne vis-à-vis de pays tiers. Exiger que tout un chacun, à chaque instant des discussions, soit totalement informé de l'état d'avancement et des positions de négociation risque de rendre de facto toute négociation impossible. Il n'y a d'ailleurs aucune raison de penser que les négociateurs européens veulent nuire à l'intérêt du citoyen européen et des entreprises.

3) L'AGCS est un instrument flexible qui n'empêche pas les Etats membres d'édicter des réglementations

Ces membres soulignent que le mérite de l'AGCS est de créer un cadre juridique stable pour le commerce international de services, ce qui est essentiel pour les entreprises et le développement de leurs activités. Par ailleurs, il souligne que l'accord est suffisamment souple. C'est ainsi qu'il laisse aux Etats membres de l'OMC la liberté de prendre ou non des engagements dans un secteur ou sous-secteur et, le cas échéant, d'en préciser les conditions, et reconnaît explicitement aux membres de l'OMC le droit de soumettre à des réglementations la fourniture de services sur leur territoire national, maintenant et à l'avenir, en vue de parvenir à des objectifs de politique nationale. Les Etats membres conservent donc la compétence d'édicter des réglementations notamment en matière de conditions de diplôme, de qualité et d'agrégation s'appliquant à certaines catégories de fournisseurs de services et à l'établissement de fournisseurs de services. Il va de soi que la législation ne peut être contraire aux engagements internationaux pris.

Le monde économique constate que la majorité des secteurs des services est soumise à une réglementation et reconnaît la nécessité d'une réglementation bonne et raisonnable. La réglementation interne ne peut cependant être utilisée à des fins protectionnistes. En vue d'éviter que cette réglementation ne soit si restrictive qu'elle constitue finalement de facto une entrave au commerce et n'abolisse l'engagement pris quant à l'ouverture du marché, le monde économique plaide pour l'élaboration de règles AGCS en matière de réglementations internes.

4) Mesures de sauvegarde dans les services : non souhaitables

En ce qui concerne l'élaboration de mesures de sauvegarde dans le secteur des services, le monde économique considère que de telles mesures ne sont pas souhaitables dans les services. Elles seront contra-productives dans les pays qui y feront appel et il sera impossible de les appliquer. En outre, de telles mesures entameront profondément l'attractivité qu'exerce le pays sur les investissements étrangers, et ce pendant une longue période.

5) Marchés publics des services : outre la transparence, l'accès au marché

S'agissant des marchés publics de services, ces membres encouragent non seulement le renforcement des règles de transparence comme première étape mais soulignent en outre l'importance de l'ouverture de ces marchés. Ceci, non seulement donnera aux entreprises la possibilité d'offrir des services de qualité mais en plus débouchera sur une meilleure utilisation des ressources publiques dans l'intérêt de tous les citoyens en tant que contribuables et utilisateurs.

6) La proposition d'offre initiale : quelques remarques

Ces membres estiment que si l'on veut atteindre les objectifs de libéralisation, il est logique que la *circulation des travailleurs* soit elle aussi rendue possible, ce qui permet ainsi l'ouverture effective des marchés. Il va de soi que cette circulation des travailleurs doit être encadrée de sorte que l'on puisse maîtriser le flux de personnel et éviter qu'il ne s'écarte de son but. Il nous semble que les propositions de la Commission comprennent de tels rails de sécurité en ce qui concerne le séjour et l'accès au marché du travail puisqu'elles fixent les conditions de diplôme et d'expérience et déterminent la durée de l'accès au marché. Les Etats membres ont le droit de contrôler ces exigences en matière de diplômes. En ce qui concerne les écarts salariaux, il convient de rappeler les garanties figurant la directive de 1996 et la loi belge qui en découle, celle-ci impose le respect des règles légales et conventionnelles minimales dans le domaine des conditions de travail, en ce compris le salaire pour toute prestation de travail réalisée sur le territoire belge. En outre, selon les organisations patronales, l'arrivée massive potentielle d'allochtones sur le territoire doit être relativisée étant donné que la loi du 30 avril 1999 sur les permis de travail autorise elle aussi l'octroi automatique des permis de travail B tant aux travailleurs hautement qualifiés qu'au personnel dirigeant lorsqu'ils atteignent un niveau de revenus défini. Le nombre de permis de travail qui ont été accordés sur cette base a à peine augmenté en moyenne, passant de 8.000 à 16.000 unités durant la période 1995 à 2000.

Par ailleurs, ces membres soulignent que le refus possible de tout engagement concernant une ouverture future dans le secteur des *services postaux* telle qu'elle est définie par l'Union européenne dans le cadre des négociations AGCS risque de rendre les entreprises de courrier moins empressées s'agissant d'effectuer des investissements à l'avenir dans cette activité économique en Belgique. En outre, il signale que la proposition d'ouverture du marché de l'Union européenne aux pays tiers en matière de *transport maritime* ne porte nullement atteinte à la possibilité qu'ont les Etats membres de l'UE à veiller à la sécurité des navires, notamment dans les ports de l'Union européenne.

Par ailleurs, ces membres constatent que l'offre initiale ne comprend aucun nouvel engagement dans le domaine de *l'enseignement, des soins de santé, des services sociaux et du secteur audiovisuel*. Ils soulignent ici qu'il s'agit de secteurs auxquels les autorités publiques accordent à raison un rôle social important, ce qui justifie une approche spécifique tenant compte de la pluralité des acteurs sur le terrain et de l'enjeu en termes de qualité et d'accessibilité aux services.

Enfin, ces membres soulignent que ces *services universels* ne doivent pas nécessairement être exclus de l'AGCS mais que cette condition peut être inscrite dans la liste des engagements et que de tels services ne doivent pas absolument être offerts par les pouvoirs publics mais que des opérateurs privés peuvent également fournir ces services.

Messieurs DE MUELENAERE, JANSSEN, LAMAS, LEEMANS, PIETTE, VAN DAELE et VOETS tiennent à attirer l'attention du Gouvernement sur les points essentiels suivants :

1. Absence de contenu démocratique dans la procédure de décision

Ces membres estiment que le secteur des services est important non seulement économiquement mais aussi socialement. Les décisions concernant la libéralisation de nombreux secteurs de services relèvent des choix de société fondamentaux. C'est pourquoi ils regrettent au plus haut point la façon dont les décisions et consultations sont prises et organisées s'agissant de la proposition de la Commission européenne. En effet, les documents sont secrets ou peuvent tout au plus être consultés tandis que les gouvernements (et donc également les partenaires sociaux) ne disposent que d'un délai limité pour contrôler les listes techniques, qui ont trait à de nombreux secteurs différents, sous l'angle de leurs conséquences sociales et économiques possibles. Les procédures menant, au sein de l'Europe, aux traités commerciaux internationaux pour lesquels la Commission européenne dispose de la compétence exclusive de négociation sont peut-être adéquates lorsqu'il s'agit de négociations portant sur les droits d'importation de marchandises, mais s'il s'agit de la fourniture de services (et dans une mesure croissante de sujets tels que la propriété intellectuelle, les accords d'investissements, etc.), de telles procédures ne sont pas démocratiques et renferment le risque de faire primer les intérêts commerciaux sur l'intérêt social général.

Ces membres insistent dès lors auprès du gouvernement belge pour qu'il introduise les corrections suivantes :

- Publication complète de la liste des offres et des demandes de la Commission européenne
- Report de la date limite du 31 mars afin de permettre un large débat social
- Elaboration de procédures permettant de suivre pas à pas les négociations bilatérales, et ce par le biais de la mise à disposition des rapports du Comité 133 Services
- Saisir la Convention européenne afin que le rôle des représentants parlementaires soit renforcé dans la politique commerciale européenne, plus spécifiquement par le biais de la délivrance de mandats clairs de négociation
- Révision du mandat de négociation de la Commission européenne

2. Régulation du marché du travail

Ces membres soulignent que l'AGCS est effectivement susceptible de menacer sérieusement la capacité d'une autorité publique d'avoir une action de régulation et d'orienter le marché, et ce par le biais de divers canaux. Premièrement, cela peut se faire par le biais des ouvertures sectorielles. L'AGCS installe en effet une dynamique de négociations toujours plus avancées par lesquelles les restrictions et les régulations inscrites dans un traité font systématiquement l'objet de demandes de libéralisation de la part d'autres Etats membres de l'OMC lors d'un cycle ultérieur de négociations AGCS. Le second canal sont les négociations sur les disciplines AGCS horizontales, notamment les disciplines au titre de l'article VI.4 qui prévoit que la régulation "ne peut être plus contraignante que nécessaire". Ceci va bien plus loin que la seule garantie du traitement égal des fournisseurs de services nationaux et étrangers (principes du traitement national).

Ces membres demandent au gouvernement de préciser dans le cadre de l'AGCS que les normes de protection des travailleurs sur le marché du travail, les règles en matière de protection sociale et la protection de l'environnement et de la santé publique doivent être prioritaires vis-à-vis des principes et des règles du libre-échange. Ils soulignent que l'article XIV du traité de l'AGCS peut être adapté afin que soient prévues les exceptions nécessaires en la matière.

3. Services publics

Ces membres insistent fortement sur le fait que tous les secteurs et services à vocation universelle doivent être écartés du champs d'application de l'AGCS et ne peuvent donc être soumis à la concurrence internationale. Il s'agit non seulement de l'enseignement, des soins de santé et des services audiovisuels et culturels, mais aussi de secteurs d'utilité publique. Il faut continuer à donner la possibilité aux autorités publiques de déployer elles-mêmes une initiative en la matière ou d'opter pour la régulation d'opérateurs privés.

Ces membres constatent que l'enseignement et la santé ne figurent pas dans l'offre initiale et insiste pour que le gouvernement veille à ce que cet état de choses soit maintenu durant les futures négociations bilatérales. La révision de l'article 1.3 c (définitions des services en application de l'autorité publique) revêt une importance fondamentale de sorte que les services d'utilité publique soient protégés des avancées toujours plus marquées du processus de libéralisation tel que prévu par l'AGCS.

4. Irréversibilité

Pour ces membres, l'irréversibilité de facto des engagements pris au sein de l'AGCS signifie une perturbation de l'équilibre entre la protection des intérêts de l'investissement d'une part et la protection des intérêts sociétaux d'autre part. Elle suscite également des questions quant aux implications de l'AGCS sur le contenu démocratique de la société. En raison notamment de cette irréversibilité de facto, il est exclu que de nouvelles négociations soient ouvertes sans qu'il n'y ait d'évaluation de l'impact de l'AGCS en cours sur les aspects sociaux et environnementaux de la société, contrairement à ce qui a été convenu dans le traité de 1994.

Ces membres estiment que des mesures de protection temporaires doivent pouvoir être prises ainsi que c'est déjà le cas dans l'AGTC et que le principe d'irréversibilité de l'AGCS ne devrait pouvoir être appliqué lorsque la libéralisation des services a eu de graves effets socio-économiques négatifs pour la population et le pays après l'ouverture d'un secteur de services.

5. Mode 4 : Déclin du modèle social européen

Ces membres appellent le gouvernement à refuser résolument la libéralisation proposée au mode 4 pour les raisons suivantes :

- La formulation imprécise de la Commission (équivalence des qualifications techniques) est une invitation expresse aux abus qui sont en outre extrêmement difficiles à contrôler. En ce qui concerne la nouvelle catégorie des stagiaires également, des abus sont possibles du fait de la formulation vague des exigences de diplômes et du programme de stage.
- La réglementation existante en la matière (critères de revenus, concertation avec les partenaires sociaux sectoriels sur le besoin, sur le marché du travail, de ces travailleurs qui gagnent moins que la limite de revenus imposés devra être abandonnée du fait de la proposition de la Commission.
- La pression à la baisse sur les salaires et sur le statut du travailleur en général dans le cas où les salaires courants sont plus élevés que le salaire légalement obligatoire ou convenu par CCT.

- Risque d'un effet carrousel lorsqu'une équipe de travailleurs étrangers est relayée tout les six mois.
- Refus de la Commission d'inclure une clause de sauvegarde alors qu'une telle clause est prévue dans le cadre de l'élargissement de l'Union européenne.
- Les tests de nécessité économique ne sont pas inscrits dans la proposition actuelle de la Commission.
- Contournement de la garantie concernant le respect des normes sociales dans le mode 4. La formulation en la matière souscrit au principe selon lequel les normes sociales doivent être respectées sauf mention contraire.
- L'accès au marché pour une nouvelle catégorie de 'fournisseurs indépendants de services' conduira à une nouvelle catégorie de statuts du travail. En effet, le risque est grand de voir une telle catégorie de pseudo-indépendants être institutionnalisée tandis qu'apparaîtra une contradiction vis-à-vis de la législation belge en la matière et du débat actuel portant sur la réglementation possible afin d'interdire le phénomène des pseudo-indépendants.
- Enfin, les syndicats constatent que la Commission n'a pas suffisamment tenu compte ou n'a pas du tout tenu compte des remarques susmentionnées dans le deuxième projet européen d'offres AGCS. C'est donc une raison supplémentaire pour que le Gouvernement belge rejette complètement la proposition du mode 4

6. Marchés publics

L'élaboration de règles concernant les marchés publics et les subsides suscite la question de savoir si les autorités publiques peuvent encore diriger l'économie et dans quelle mesure. Les critères sociaux et écologiques ainsi que les objectifs en matière de développement régional et de transfert de technologies doivent rester possibles.

7. Remarques concernant les autres propositions sectorielles de la Commission

Ces membres précisent à l'attention du gouvernement que la libéralisation au niveau européen ne peut être transposée en un engagement OMC-AGCS. La libéralisation au sein de l'Europe est réversible et une évaluation explicite est prévue dans un certain nombre de cas; or tel n'est pas le cas d'un engagement AGCS. En effet, une irréversibilité de facto prévaut.

➤ Services postaux

La concurrence avec des entreprises de 144 autres Etats membres de l'OMC exercera une forte pression sur la poste et son service universel.

➤ Transport maritime

La possibilité qui est offerte aux transporteurs internationaux d'offrir des services de transport intégrés signifie que non seulement les ports mais aussi les autres modes de transport tels que le rail seront libéralisés. Cette libéralisation pourra aller au-delà de ce qui est fixé actuellement par les directives en matière de libéralisation. Par ailleurs, les syndicats constatent que le texte de la Commission est très vague en ce qui concerne la manutention dans les ports. Si les propositions comprennent effectivement une ouverture poussée, il en résultera des problèmes au niveau des conditions de travail et des prescriptions de sécurité. Des garanties doivent être données en vue d'éviter la concurrence entre les travailleurs ainsi qu'une plus grande insécurité sur les routes et dans les ports. En ce qui concerne les dockers, il ne peut y avoir des règles différentes pour les bateaux étrangers ou les autres personnels, ni en Belgique ni dans le reste de l'Europe.

Les syndicats attirent l'attention sur le fait que, même si l'auto-manutention reste interdite dans les ports belges, l'auto-manutention dans les autres ports européens, où il n'y a pas de 'travail indépendant organisé', débouchera sur une augmentation de la pression concurrentielle et donc sur des normes de sécurité considérablement relâchées, des risques environnementaux accrus et la détérioration des conditions de travail et de l'emploi. Les syndicats appellent dès lors le Gouvernement belge à verrouiller cette ouverture du marché au niveau européen.

➤ Navigation aérienne

Les propositions de la Commission visant à libéraliser l'exploitation (*groundhandling*) et la gestion des aéroports suscitent des questions quant à la perte de contrôle national d'une activité cruciale de l'économie et aux conséquences pour la sécurité des aéroports.

Assistaient à la séance plénière commune du 14 mars 2003, tenue sous la présidence de Monsieur P. WINDEY, Président du Conseil National du Travail :

MEMBRES DU CONSEIL CENTRAL DE L'ECONOMIE ET DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL :

Organisations représentatives de l'industrie et des banques et assurances :

Monsieur VELGE.

Organisations représentant l'artisanat, le petit et moyen commerce et la petite industrie :

Messieurs BORTIER et VAN LAER.

Organisations représentatives des travailleurs et des coopératives de consommation :

Fédération générale du travail de Belgique :

Messieurs LAMAS, VAN DAELE et VOETS.

Confédération des syndicats chrétiens :

Messieurs JANSSEN, LEEMANS et PIETTE.

Centrale générale des syndicats libéraux de Belgique :

Monsieur DE MUELENAERE.

Etait également présente à la réunion en tant qu'experte :

Madame VERVECKEN.