

L'ACS

contre

les services publics



Public Services International
Internationale des Services Publics
Internationale de Servicios Públicos
Internationale der Öffentlichen Dienste
Internationell Facklig Organisation för Offentliga Tjänster
國際公務員連

Par Scott Sinclair et Hadrian Mertins-Kirkwood

flux
Marche contre l'AGCS

Par Scott Sinclair,
Centre canadien de politiques alternatives
et
Hadrian Mertins-Kirkwood,
Institut d'économie politique de la Carleton University

Remerciements

Les auteurs souhaitent remercier Larry Brown, Penny Clarke, Marc Maes, Teresa Marshall, Daniel Poon, Oliver Prausmuller, Sanya Reid-Smith et Stuart Trew pour leur aide et leurs précieux conseils. Nous souhaitons également remercier Gary Schneider pour son habile travail d'édition. Scott Sinclair souhaite en outre remercier tous les participants aux entretiens confidentiels organisés dans le cadre de cette étude, à Genève, début octobre 2013.

Les auteurs aimeraient également insister sur l'important soutien apporté par leurs collègues du Projet de recherche sur l'investissement du Centre canadien de politiques alternatives. Ce rapport a été commandé par l'Internationale des Services Publics (PSI), mais les avis exprimés dans ce document ne reflètent pas nécessairement ceux de la PSI. Nous souhaitons également remercier Daniel Bertossa de la PSI pour son aide et ses conseils d'une valeur inestimable tout au long de ce projet.

Publié le 28 avril 2014
par l'Internationale des Services Publics
www.world-psi.org

Préface

Considérer les services publics comme une marchandise, c'est se méprendre sur le concept même de service public. L'Accord sur le commerce des services (ACS), dont les négociations se déroulent actuellement dans le plus grand secret et de façon non conforme aux règles de l'Organisation mondiale du commerce, constitue une tentative délibérée de privilégier les bénéfices des entreprises et des pays les plus riches au monde, au détriment de ceux qui sont le plus dans le besoin.

Les services publics ont pour objectif de fournir des services économiques et sociaux essentiels, tels que les soins de santé ou encore l'éducation, et ce, de façon abordable, universelle, et en réponse à un besoin. Si les services publics existent, c'est parce que les marchés ne délivreront pas ces résultats. De plus, les services publics représentent un maillon déterminant pour garantir une concurrence juste en affaires, et une réglementation efficace nous permettra en outre d'éviter les catastrophes environnementales, sociales et économiques, telles que le réchauffement de la planète. Les accords commerciaux promeuvent en toute connaissance de cause la commercialisation, et définissent les biens et les services à la lumière de leur potentiel d'exploitation par les entreprises mondiales, en vue d'engranger des bénéfices. Même les plus fervents partisans des accords commerciaux reconnaissent qu'il y a des gagnants et des perdants dans ce jeu truqué.

Du côté des gagnants, on retrouve généralement de puissants pays capables d'asseoir leur pouvoir, les multinationales qui sont les mieux placées pour exploiter les nouveaux accès aux marchés, et les consommateurs les plus aisés, qui peuvent se permettre des importations coûteuses provenant de l'étranger. Du côté des perdants, on retrouve les travailleurs/euses confronté(e)s à des licenciements et à des diminutions de salaire, les usagers des services publics, ou encore les petites entreprises locales qui ne peuvent rivaliser face aux grandes multinationales.

L'ACS s'inscrit dans cette nouvelle vague inquiétante d'accords commerciaux et d'investissement, reposant sur des pouvoirs juridiquement contraignants qui institutionnalisent les droits des investisseurs et interdisent toute intervention des Etats dans un large éventail de secteurs indirectement liés au commerce.

En cas d'échec d'une tentative de privatisation, l'ACS empêchera les gouvernements de reprendre le contrôle des services publics, restreindra les réglementations nationales sur la sécurité des travailleurs/euses, limitera les réglementations environnementales, les mécanismes de protection des consommateurs et les autorités de réglementation dans les domaines tels que l'homologation des établissements de soins de santé, les centrales énergétiques, les centrales d'élimination des déchets, ainsi que les accréditations des écoles et des universités.

Cet accord considérera les travailleurs/euses migrant(e)s comme des marchandises et limitera la capacité des gouvernements à garantir leurs droits. Les normes du travail doivent être définies par la structure tripartite de l'Organisation internationale du Travail (OIT), et non par des accords commerciaux.

Aussi incroyable que cela puisse paraître, dans le sillage de la crise financière mondiale, l'ACS tente également de déréglementer davantage les marchés financiers. Nous savons que les grandes entreprises sont fortement impliquées dans les négociations sur l'ACS.

Nous savons que la dernière fois qu'un tel accord global sur les services a été négocié (AGCS), des vagues de protestation ont émergé à l'échelle mondiale. Enfin, nous savons que d'importants efforts sont déployés pour veiller à ce que les négociations sur l'ACS restent secrètes.

Au vu des enjeux importants pour la population et pour notre planète, c'est un véritable scandale. Qui, dans un pays démocratique, acceptera que son gouvernement approuve en secret des lois qui déplacent fondamentalement le pouvoir et la richesse, qui lient les futurs gouvernements et qui restreignent la capacité d'une nation à offrir des services à ses citoyen(ne)s ?

Les textes de l'Accord sur le commerce des services, qui font actuellement l'objet de négociations, doivent être publiés afin d'être soumis à l'opinion publique avant d'être adoptés. L'ACS ne doit couvrir aucun service public, ni restreindre la capacité de réglementation d'aucun gouvernement dans le meilleur intérêt de la population. Les services publics ne doivent pas être commercialisés.



Rosa Pavanelli
Secrétaire générale
Internationale des Services Publics

Les gouvernements du monde entier sont actuellement engagés dans la plus grande vague de négociations de traités sur le commerce et l'investissement depuis les « folles années 90 », lorsque la foi dans les vertus des forces du marché libéralisé a atteint son paroxysme. Le choc provoqué par la crise financière mondiale de 2008 semble être tombé dans l'oubli. Cet enthousiasme officiel

envers la conclusion d'accords du « XXI^e siècle » en matière de commerce et d'investissements, prônant une plus grande ingénierie, n'a jamais été aussi ardent depuis la création de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et la conclusion de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) au milieu des années 1990.

Un véritable imbroglio de nouveaux accords sur le commerce et l'investissement est en cours de négociation – TPP, TTIP, AECG, PA, ACS, pour ne citer qu'eux. Malgré cette déroutante panoplie d'acronymes, tous ces pourparlers ont tendance à poursuivre un programme similaire, dirigé par les entreprises. Chaque accord sert de base au suivant, dans un mouvement perpétuel de négociation et renégociation. Les rares exceptions durement acquises visant à protéger les services publics ou à exclure les réglementations sur les services financiers de ce conflit entre investisseurs et États, par exemple, deviennent la cible des pourparlers suivants. Par ailleurs, cette frénésie de négociations se développe dans le plus grand secret.

Cette dynamique de négociation s'oriente manifestement au profit des intérêts des entreprises. Les partisans de l'intérêt public qui cherchent à exclure de ces traités des secteurs essentiels ou des politiques publiques cruciales doivent gagner à chaque reprise, alors que les défenseurs des entreprises qui ciblent ces politiques n'ont besoin que d'une seule victoire. D'un simple coup de crayon, un seul gouvernement néolibéral peut en quelque sorte enfermer tous les gouvernements futurs dans un carcan politique.

Les discours officiels invoquant « le développement des échanges » et « la croissance économique » occultent simplement le fait que ce type d'accords dépasse toujours plus le domaine commercial.

Les traités actuels deviennent des documents de type constitutionnel qui assujettissent les gouvernements dans de nombreux secteurs n'entretenant que de vagues liens avec le commerce. Citons, entre autres, la protection des brevets de médicaments, les achats des autorités locales, les droits des investisseurs étrangers, les réglementations liées aux services publics et à l'intérêt général. Ces accords risquent donc de porter atteinte à des domaines tels que le travail, l'environnement et la liberté sur Internet.

Les négociateurs commerciaux s'évertuent à proclamer que rien, dans ces traités, ne force les gouvernements à privatiser ; toutefois, peu de doutes persistent sur le fait que la dernière génération d'accords sur le commerce et l'investissement limite les nombreuses possibilités de favoriser une gouvernance plus progressiste.

Parmi les effets néfastes sur les services publics, soulignons notamment le confinement des services publics aux limites actuelles par l'augmentation des coûts liés au développement de services publics existants ou à la création de nouveaux ; le renforcement du pouvoir de négociation des entreprises leur permettant de bloquer toute initiative visant à créer ou établir de nouveaux services publics ; et la pérennisation des privatisations futures en les rendant juridiquement irréversibles.¹



Chaque accord sert de base au suivant, dans un mouvement perpétuel de négociation et renégociation. Les rares exceptions durement acquises visant à protéger les services publics ou à exclure les réglementations sur les services financiers de ce conflit entre investisseurs et États, par exemple, deviennent la cible des pourparlers suivants.

*Manifestations
aux Etats-Unis
contre l'Accord de
libre-échange des
Amériques.
Photo : flux*

Quels sont les pays impliqués dans les négociations sur l'ACS ?

L'Accord sur le commerce des services (ACS) est le dernier né de la famille des traités sur le commerce et l'investissement. Cet accord est négocié par un club auto-désigné, majoritairement composé de pays développés, ainsi que d'un nombre faible – mais croissant – de pays en développement. À l'heure actuelle, 23 gouvernements représentant 50 pays sont impliqués dans ces pourparlers. Les participants aux négociations sont actuellement l'Australie, le Canada, le Chili, la Colombie, la Corée du Sud, le Costa Rica, les États-Unis, Hong Kong, l'Islande, Israël, le Japon, le Liechtenstein, le Mexique, la Nouvelle-Zélande, la Norvège, le Pakistan, le Panama, le Paraguay, le Pérou, la Suisse, le Taipei chinois (Taiwan), la Turquie, ainsi que l'Union européenne, représentant ses 28 États membres.

Si ces pays concentrent plus de deux tiers du commerce mondial des services, plus de 90% de cette part concerne des échanges de services entre pays développés (et donc membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques).² Les négociations sur l'ACS ont débuté en 2012 dans l'objectif d'être conclues d'ici 2014. Les participants à ces négociations, qui sont aussi les plus ardents défenseurs de la libéralisation des services lors des négociations du Cycle de Doha sur les services, s'autoproclament les « Vrais bons amis des services ». Grâce au processus de l'ACS, cette « coalition des volontaires » espère contourner le blocage des négociations de Doha sur les services et ainsi conclure leur programme inachevé visant à libéraliser le commerce des services.



Les agriculteurs coréens manifestent contre l'OMC. Photo : free range jace

À l'aube du nouveau millénaire, les campagnes contre l'élargissement de l'AGCS ont mobilisé les sphères publiques et politiques afin de contrer les demandes excessives réclamant la libéralisation des services publics. Aujourd'hui, pourtant, la négociation secrète d'un accord nouveau et agressif pour succéder à l'AGCS constitue une menace encore plus grande envers les services publics.

Les négociateurs de l'ACS ont pour mandat de mettre en œuvre une libéralisation « extrêmement ambitieuse » des échanges de services. La plupart des nations impliquées ont déjà entrepris une libéralisation massive des services et contracté un grand nombre d'accords de libéralisation des services (voir tableau 1). Le Chili, par exemple, a conclu des accords en matière de commerce des services avec 17 des 22 autres parties à l'ACS.

Le mandat de l'ACS prévoit d'aller au-delà de ce programme, ce qui entraînerait une libéralisation véritablement radicale et soumettrait à une intense pression les quelques secteurs toujours exclus et les exceptions qui subsistent encore concernant certain(e)s programmes et politiques essentiel(le)s. Toutefois, la majorité des observateurs affirment que l'objectif véritable de l'ACS n'est pas une libéralisation plus profonde et radicale entre les participants actuels. En fin de compte, il vise à élargir la participation et à intégrer ultérieurement les principales économies émergentes – la Chine, le Brésil, l'Inde et l'Afrique du Sud – ainsi que certains plus petits pays en développement à cet accord.

La Chine a demandé à rejoindre les pourparlers, ce qui constitue un événement majeur.³ À l'heure actuelle, il s'avère difficile de prédire si la participation de la Chine viendra freiner ou plutôt affirmer l'ambition de l'ACS. Les États-Unis se montrent réticents à accueillir la Chine, à moins que cette dernière ne s'engage à manifester « un très haut niveau d'ambition ».⁴ La position de la Chine sur les services dans deux négociations actuelles – l'une visant à élargir l'Accord sur les technologies de l'information (ATI) de l'OMC et l'autre à adhérer à l'Accord plurilatéral de l'OMC sur les marchés publics – a été fortement réprimée par le gouvernement des États-Unis et différentes associations d'entreprises américaines, qui l'ont qualifiée d'inappropriée. Pourtant, jusqu'ici, la Chine a « rejeté catégoriquement » les demandes des États-Unis exigeant qu'elle remplisse

Les traités sur le commerce et les exceptions sur les services publics

On observe un désaccord intrinsèque entre les services publics et les accords régissant le commerce des services. Grâce à une offre universelle, à des prix abordables et à leur but non lucratif, les services publics aspirent à répondre aux besoins sociaux fondamentaux. Les services publics s'accompagnent généralement d'une réglementation qui limite délibérément la commercialisation et choisit de ne pas traiter les services de base comme de simples marchandises. En revanche, les accords commerciaux encouragent sciemment la commercialisation et redéfinissent les services en fonction de leur potentiel d'exploitation par des entreprises mondiales et des prestataires de services internationaux.

Dans la plupart des cas, si les traités sur le commerce n'obligent pas les gouvernements à recourir à la privatisation, ils facilitent toutefois la privatisation et la commercialisation

de diverses façons. Tout d'abord, ils visent l'augmentation des coûts liés à l'extension des services existants et à la création de nouveaux services. Les traités sur le commerce actuels codifient, de maintes façons, le concept profondément obsolète selon lequel les investisseurs et les exportateurs de services commerciaux étrangers doivent obtenir une « compensation » lorsqu'un pays développe des services ou en crée de nouveaux.

Bien que les gouvernements conservent le droit officiel de développer des services ou d'en établir de nouveaux, les accords rendent cette opération bien plus compliquée et onéreuse. Ces traités renforcent par ailleurs le pouvoir de négociation des intérêts économiques privés, notamment des investisseurs et prestataires de services commerciaux étrangers, pouvant menacer d'intenter des actions auprès du

tribunal de commerce dès que de nouveaux services publics sont proposés ou mis en place. Enfin, dans la mesure où ces traités limitent la possibilité des futurs gouvernements élus de changer de cap ou d'annuler des privatisations passées, même lorsque ces dernières se sont soldées par un échec, la privatisation s'en trouve dès lors pérennisée.

Le texte de base de l'ACS reprend l'Article 1:3 de l'AGCS, qui exclut les « services fournis dans l'exercice du pouvoir gouvernemental » de la portée de l'accord. S'il appartenait aux gouvernements de définir quels services sont considérés comme étant fournis dans l'exercice du pouvoir gouvernemental, l'Article 1:3 aurait pu représenter une vaste exception préservant la flexibilité des gouvernements pour protéger les services publics. Malheureusement, les services fournis dans l'exercice du pouvoir gouvernemental sont strictement définis comme « tout service qui n'est fourni ni sur une base commerciale, ni en concurrence avec un ou plusieurs prestataires de services ». Cette clause n'apporte qu'une infime, voire aucune, protection efficace des services publics.

On observe un désaccord intrinsèque entre les services publics et les accords régissant le commerce des services. Grâce à une offre universelle, à des prix abordables et à leur but non lucratif, les services publics aspirent à répondre aux besoins sociaux fondamentaux. Les services publics s'accompagnent généralement d'une réglementation qui limite délibérément la commercialisation.

certains prérequis, tels qu'une meilleure proposition dans le cadre des pourparlers sur l'ATI, avant de pouvoir rejoindre les négociations sur l'ACS.⁵

Si le pays est autorisé à prendre part aux négociations sur l'ACS, les intérêts de la Chine pourraient se heurter à ceux des États-Unis et de l'UE dans des secteurs de services où elle est très compétitive, tels que le transport maritime et les services de la construction. Récemment, dans le cadre de son dernier plan quinquennal, la Chine a exprimé un nouvel intérêt envers un renforcement de la libéralisation des services et une augmentation des exportations de services.

Concrètement, les services publics sont fournis à la population à travers un système hybride, financé – en tout ou en partie – par les gouvernements nationaux, régionaux ou locaux et soumis à une réglementation stricte. Les services publics – tels que les soins de santé, les services sociaux, l'éducation, la gestion des déchets, les systèmes de services postaux et de distribution d'eau – peuvent représenter un mélange complexe et en perpétuel mouvement entre financement privé et public. Y compris au sein d'un même secteur, ces systèmes peuvent supposer que les services soient fournis à la fois par le gouvernement, des entreprises privées à but non lucratif et des sociétés privées à but lucratif. L'étendue de ces services publics et de ce mélange fluctue fortement d'un pays à l'autre. Une exclusion efficace de ces services s'avère essentielle en vue de préserver la capacité des gouvernements à fournir des services publics au travers du système hybride qu'ils jugent approprié, à le modifier si nécessaire, et à réglementer rigoureusement tous les aspects de ces systèmes afin de s'assurer que les besoins de leurs citoyen(ne)s soient satisfaits.

Puisque la clause sur le pouvoir gouvernemental ne protège pas correctement les services publics, les gouvernements ont dû recourir à d'autres moyens pour préserver ces services de la pression à la commercialisation générée par l'AGCS. L'une des actions possibles consiste à ne contracter aucun engagement dans un secteur.⁸ Malheureusement, l'approche descendante promue par l'ACS au regard du principe du traitement national vise à restreindre cette flexibilité.⁹

Une autre approche consiste à permettre aux gouvernements d'adopter des limitations horizontales (c'est-à-dire des exemptions) à l'encontre d'obligations spécifiques.¹⁰ Citons notamment l'exception de l'UE sur les marchés publics, qui stipule que « les services reconnus d'utilité publique au niveau national ou local peuvent être soumis à des monopoles publics ou à des droits exclusifs octroyés à des opérateurs privés ».¹¹ Si de telles exceptions peuvent protéger de façon efficace les modèles de services publics existants dans certains pays, elles manquent toutefois de flexibilité pour tenir compte du caractère dynamique des services publics.¹² Dans tous les cas, ces limitations spécifiques à un pays et qui réduisent l'ambition avouée de l'ACS, deviendront la cible des autres participants à l'ACS, qui tenteront de les éliminer ou de les affaiblir.

Les gouvernements doivent également pouvoir mettre fin à certains engagements et ce, même si une compensation devra ensuite être négociée avec les autres États membres de l'OMC. Cette clause, contenue dans l'Article XXI de l'AGCS, procure aux gouvernements une certaine flexibilité leur permettant de corriger certaines erreurs du passé et de développer les services publics conformément à l'AGCS. En effet, tant l'UE que les États-Unis ont invoqué cet article pour modifier leur calendrier relatif à l'AGCS. Cependant, cette possibilité de se délier de certains engagements s'inscrit en faux contre les obligations découlant des clauses de statu quo et des clauses à effet de cliquet contenues dans l'ACS.¹³ Par conséquent, une telle clause ne sera très certainement pas incluse dans l'ACS.

En résumé, les défis majeurs en matière de protection des services publics déjà posés par l'AGCS seront largement exacerbés dans le cadre de l'ACS.



*Les traités sur le commerce contribuent à la privatisation des services de santé publique.
Photo : flux*

Parmi les priorités sectorielles de la Chine, relevons notamment « les services financiers ; le transport maritime et la logistique ; les échanges commerciaux ; les services professionnels, tels que la justice et l'ingénierie ; la culture et les loisirs ; ou encore les services sociaux, en ce compris l'éducation et les services de soins de santé. »⁶ Le récent enthousiasme du gouvernement chinois en faveur de la libéralisation des services pourrait bien accentuer la pression pour que l'ACS restreigne la flexibilité politique dans le domaine de la réglementation sur les services publics et l'intérêt public, en particulier dans des secteurs prioritaires tels que les soins de santé et l'éducation.⁷

8

Pourquoi les négociations ont-elles lieu en dehors du système de l'OMC ?

Bien que les négociations sur l'ACS aient lieu à Genève, ville où siège l'OMC, elles sont entièrement menées en dehors du cadre de l'OMC. L'ACS est sans conteste dirigé par les pays développés et les multinationales de services contrariés par le blocage du Programme de Doha pour le développement de l'OMC, lancé en 2001.

...le groupe de pays de l'ACS, dirigé par les États-Unis et l'UE, s'est éloigné pour se concentrer exclusivement sur la promotion de leurs principaux intérêts offensifs en matière de services.



Malgré la conclusion d'un accord sur un ensemble limité de réformes lors de la neuvième conférence ministérielle à Bali en décembre 2013, les négociations du Cycle de Doha sont restées dans l'impasse. Ce blocage provient davantage du manque de flexibilité des États-Unis et de l'UE sur les questions relatives à l'agriculture et au développement, que de la réticence des pays en développement à consentir une libéralisation plus large des services.¹⁴

Toutefois, le groupe de pays de l'ACS, dirigé par les États-Unis et l'UE, s'est éloigné pour se concentrer exclusivement sur la promotion de leurs principaux intérêts offensifs en matière de services. Cette décision de « ramasser leurs affaires et de rentrer chez eux » montre que, malgré les discours officiels prétendant le contraire, les pays riches sont tout à fait prêts à tourner le dos au Cycle de Doha s'ils ne parviennent pas à leurs fins. Les sessions de négociations sur l'ACS ne sont pas ouvertes à tous les membres de l'OMC – même en tant qu'observateurs – et les textes négociés sont

gardés secrets. Ainsi, les propositions des États-Unis formulées dans le cadre des négociations sont classées confidentielles pendant « cinq années à dater de l'entrée en vigueur de l'ACS ou, si aucun accord n'est trouvé, cinq années après la clôture des négociations ».¹⁵

Il est difficile d'imaginer comment les pays en développement, qui ont été exclus des pourparlers de façon si peu diplomatique, pourraient être prêts à accepter les termes de l'accord. Les moyens de pression audacieux employés par les pays développés remettent également en question la capacité future de l'OMC à servir d'instance de négociation.

L'ACS peut-il être intégré au système de l'OMC ?

Ce type de négociations impliquant de petits groupes de gouvernements membres de l'OMC et partageant les mêmes intérêts est plutôt monnaie courante au sein de l'OMC. Ainsi, l'Accord sur les technologies de l'information de 1996, qui contraint les participants à éliminer leurs droits de douane sur une liste spécifique de technologies de l'information et de produits de télécommunications,¹⁶ ne nécessitait pas la participation ou l'accord de tous les membres de l'OMC dans la mesure où ces derniers sont libres de réduire leurs droits de douane à leur gré.

Mais, au final, pour qu'un tel processus plurilatéral de négociation soit cohérent avec le système de l'OMC, il faut que ses résultats soient étendus à tous les membres de l'OMC, y compris ceux n'y ayant pas participé, conformément au principe de la nation la plus favorisée (NPF). Fondamentalement, selon le traitement NPF, si les produits d'un pays sont favorisés, il convient d'accorder les mêmes avantages aux produits de tous les autres pays membres. Par conséquent, les réductions sur les droits de douane adoptées dans le cadre de l'ATI ont été appliquées sur une base NPF, raison pour laquelle les droits de douane ont été éliminés sur les produits provenant de tous les gouvernements membres de l'OMC, y compris ceux n'ayant pas pris part à l'accord.

Les négociations sur l'ACS diffèrent radicalement des pourparlers plurilatéraux antérieurs entrepris dans le cadre de l'OMC, en ce sens que les principaux participants, en particulier les États-Unis, rechignent à étendre automatiquement les résultats à tous les autres membres de l'OMC sur une base NPF. Au contraire, le véritable objectif de l'ACS vise plutôt à pousser les principaux pays en

développement à adhérer à l'accord selon les conditions fixées par le groupe des « Vrais bons amis ».

En vertu des règles de l'OMC, il n'existe que deux options légitimes permettant de refuser d'appliquer les résultats d'une négociation plurilatérale à tous les membres sur une base NPF. La première consiste à conclure un « Accord commercial plurilatéral » au sens de l'Article II:3 de l'Accord sur l'OMC. L'Accord de l'OMC sur les marchés publics qui, bien que n'étant pas obligatoire, est ouvert à tous les gouvernements membres de l'OMC, constitue un exemple de ce type d'accords. Toutefois, l'intégration d'un tel accord au cadre de l'OMC nécessiterait le consentement unanime de tous les États membres de l'Organisation. Au vu des objections persistantes à l'encontre de l'ACS de la part de l'Afrique du Sud, de l'Inde et d'autres membres clés de l'OMC, cette option est irréalisable d'un point de vue politique.¹⁷

La seconde alternative consiste à classer l'ACS comme un accord d'intégration économique ou un Arrangement commercial préférentiel en vertu des termes de l'Article V de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS). Cela ne serait possible qu'après notification à l'OMC et examen de l'accord par le Comité des accords commerciaux régionaux de l'OMC. L'accord doit alors remplir un certain nombre de conditions, notamment celle de couvrir « un nombre substantiel de secteurs ». Cette couverture est mesurée par le nombre de secteurs de services, le volume d'échanges concernés et les modes de fourniture.¹⁸ L'Article V de l'AGCS stipule par ailleurs que, au sein de ce vaste champ sectoriel, l'accord doit prévoir « l'élimination pour l'essentiel de toute discrimination » grâce à « l'élimination des mesures discriminatoires existantes » et/ou « l'interdiction de nouvelles mesures discriminatoires ou de mesures plus discriminatoires ».¹⁹

Étant donné la rancœur générée par les opinions divergentes sur la question de l'ACS, cette option sera très certainement mise à rude épreuve lors du processus de révision de l'OMC. Par le passé, l'OMC a été notifiée sans grand bruit de nombreux accords d'intégration économique. L'ACS se distinguerait de ses prédécesseurs, dans la mesure où il ne couvre que les services et ne fait pas partie d'un pacte d'intégration économique plus large.²⁰

Quand bien même l'ACS franchirait cette étape, l'Organe de règlement des différends de l'OMC pourrait finalement statuer sur le caractère légal de l'accord. Ce cas pourrait se présenter si un gouvernement membre de l'OMC n'étant pas partie à l'ACS demandait, sur une base NPF, le même traitement pour ses services et prestataires de services que celui octroyé aux participants à l'ACS.

Le règlement des différends constitue un autre domaine potentiel de discordance entre l'ACS et l'OMC. En tant qu'accord indépendant, l'ACS nécessiterait son propre mécanisme de règlement et sa propre bureaucratie. Cela promet une situation confuse dans le cas où les interprétations données par l'ACS à certaines clauses de l'AGCS s'opposeraient à celles de l'Organe de règlement des différends de l'OMC.²¹

Certains analystes soulignent également que le mécanisme d'application de l'ACS serait plutôt faible, étant donné que les sanctions se limiteraient aux services couverts par l'ACS, au contraire du processus de l'OMC qui permet la rétorsion croisée – c'est-à-dire la suspension de bénéfices dans d'autres secteurs.²² Certains participants à l'ACS, notamment les États-Unis, le Canada et peut-être l'UE, prévoient déjà un mécanisme de règlement des différends entre investisseurs et États sur les questions liées à la présence commerciale dans le domaine des services. Bien que rien ne suggère que les négociateurs de l'ACS envisagent sérieusement cette option, une partie de la communauté des entreprises serait sans aucun doute séduite par cette possibilité. Franchir ce pas, cependant, mettrait fin à toute ambition de compatibilité entre l'ACS et l'OMC.

La Commission européenne, farouche partisane de l'ACS, maintient officiellement que l'ACS est tout à fait compatible avec les droits et obligations de l'OMC et qu'il peut, finalement, être multilatéralisé.²³ Mais elle a également déclaré que « il n'est pas souhaitable que tous ces pays bénéficient de l'accord futur potentiel sans, en retour, devoir y contribuer et être assujettis à ses règles. Par conséquent, la multilatéralisation automatique de l'ACS sur la base du principe de la nation la plus favorisée pourrait être provisoirement repoussée tant que le nombre de membres de l'OMC participant à l'ACS n'aura pas atteint un seuil critique. »²⁴ Cette position ambiguë place les gouvernements membres de l'UE et les citoyens européens face à un dilemme inconfortable. Soit la Commission est délibérément hypocrite et accepte tacitement que l'ACS ne sera pas multilatéralisé au sein de l'OMC, soit elle est convaincue que l'accord remplira les critères stricts de l'Article V et tente de pousser les États membres de l'UE à éliminer « l'essentiel » de leurs réserves actuelles concernant leur marge de manœuvre politique et de leurs réglementations protégées non conformes qui régissent les services.²⁵

Il est évident que de nombreuses incertitudes entourent l'ACS et ses relations avec l'OMC. Ces obstacles éveillent de sérieux doutes quant aux propos de la Commission européenne et de certains autres participants à l'ACS, indiquant que leur objectif est la multilatéralisation de l'ACS et, finalement, l'inclusion de l'accord au sein du système de l'OMC.

Qui a lancé l'idée de l'ACS ?

Au vu des répercussions potentiellement néfastes sur le Cycle de Doha, voire sur l'OMC elle-même, pourquoi les participants à l'ACS s'impliqueraient-ils dans ce genre de pari risqué ? Tout simplement parce que les principaux gouvernements participant à l'ACS, les États-Unis en tête, répondent à une forte pression de la part des entreprises.

Il semblerait que la paternité de l'idée de l'ACS revienne à la Coalition of Service Industries américaine (CSI),²⁶ et plus particulièrement à son ex-président, Robert Vastine. Après sa nomination à la tête de la CSI en 1996, Robert Vastine s'est activement engagé dans les négociations sur les services. La CSI a d'abord adhéré au Cycle de Doha et semblait optimiste lors des premières étapes des pourparlers ; mais, lorsque l'échéance de 2005 est arrivée à terme, la CSI est devenue de plus en plus insatisfaite. Robert Vastine a personnellement exercé une forte pression sur les pays en développement pour qu'ils consentent à des concessions en 2005 et a persisté à tenter de sauver un accord au moins jusqu'en 2009.

En 2010, cependant, il était évident que les négociations sur les services à l'OMC se trouvaient au point mort. À la mi-2011, Robert Vastine a déclaré que le Cycle de Doha « n'était en rien prometteur » et a suggéré d'abandonner les pourparlers.²⁷ M. Vastine a également été l'un des premiers à proposer, déjà en 2009, que les négociations plurilatérales sur les services soient menées en dehors du cadre de l'OMC.²⁸ En partenariat avec la Global Services Coalition (GSC), un groupe de pression représentant les multinationales de services, la CSI a dès lors recueilli le soutien d'autres lobbyistes des entreprises en faveur de l'ACS.²⁹

L'ACS constitue un projet politique pour ce groupe de pression défendant les intérêts des entreprises. La GSC a clamé ouvertement que l'ACS avait été conçu « pour apaiser la frustration des entreprises, en raison de l'impasse du Cycle de Doha en matière de services ».³⁰ Plutôt que de nuancer leurs demandes pour répondre à des inquiétudes légitimes concernant la libéralisation radicale des services, la GSC pousse l'OMC et le Cycle de Doha dans leurs derniers retranchements.

Le groupe semble par ailleurs totalement indifférent à la question de la compatibilité entre l'ACS et l'OMC ou le système multilatéral existant.

Au contraire, la stratégie consiste à atteindre un niveau suffisamment important de participants pour que la multilatéralisation devienne un fait accompli. En effet, la CSI préférerait ne pas étendre les résultats de l'ACS sur la base du principe NPF, mais plutôt obtenir un accord ambitieux au sein d'un noyau dur de participants partageant la même vision. Ainsi, l'ACS représenterait « un modèle pour la prochaine génération de règles multilatérales et de niveaux d'accès aux marchés ».³¹

Les économies de marché émergentes et en développement feraient alors l'objet de pressions individuelles pour rejoindre l'accord, à condition que la situation politique soit favorable – c'est-à-dire si des gouvernements néolibéraux ou plus conciliants sont au pouvoir. Malheureusement, une stratégie aussi brutale pourrait réellement aboutir.

Qu'y a-t-il sur la table ?

Contrairement à d'autres accords sur le commerce et l'investissement, l'ACS se concentre exclusivement sur les échanges de services. Cependant, le terme « commerce des services » désigne une catégorie très large. À l'instar de l'AGCS, l'ACS s'appliquerait à tous les moyens possibles de fournir un service à l'échelle internationale. Cela comprend la fourniture transfrontière (le Mode 1 de l'AGCS), telle que la télémédecine, la formation à distance ou les



paris sur Internet ; la consommation à l'étranger (le Mode 2 de l'AGCS), dans des domaines tels que le tourisme ou le tourisme médical ; l'investissement étranger direct (le Mode 3 de l'AGCS), comprenant entre autres la constitution d'une filiale bancaire dans un autre pays ou la fourniture par une multinationale des services d'eau et d'électricité au niveau municipal ; et le mouvement temporaire des personnes physiques (le Mode 4 de l'AGCS), notamment lors du déplacement à l'étranger d'infirmiers/ères, d'employé(e)s de maison ou dirigeant(e)s d'entreprise pour fournir des services temporaires.

Dans le cadre du mandat de l'ACS, chaque participant doit évaluer voire dépasser le plus haut niveau d'engagement qu'il a contracté dans le domaine des services lors de la signature de tout autre accord sur le commerce et l'investissement. Cette approche favorisant le « meilleur Accord de libre-échange » vise à garantir que le point de départ des négociations sur l'ACS (l'offre initiale de chaque gouvernement) reflète les concessions les plus larges déjà consenties dans tout accord antérieur.

Mais de tels engagements ne représentent que la base. Les pays sont censés aller encore plus loin, non seulement en contractant de plus grands engagements, mais également en acceptant de nouvelles restrictions et obligations qui dépassent largement l'AGCS. Michael Punke, l'ambassadeur des États-Unis auprès de l'OMC, a proposé une approche visant « le plus grand dénominateur commun », en suggérant que les engagements pour tous les participants à l'ACS atteignent le plus haut degré d'engagement de toute autre partie.³²

Il semblerait que les négociateurs se soient déjà mis d'accord sur la partie centrale du texte de l'ACS, qui rejoint largement l'AGCS, à la différence notable, toutefois, que l'ACS adopte une approche par « liste négative » sur le principe du traitement national. Cette règle prévoit que les gouvernements accordent aux étrangers le meilleur traitement octroyé aux investissements ou services nationaux équivalents. Même des mesures formellement non discriminatoires peuvent transgresser ces règles de non-discrimination si elles produisent effectivement des effets néfastes sur « l'égalité des possibilités de concurrence » des investisseurs ou prestataires de services étrangers.

En vertu de l'ACS, les obligations liées au principe du traitement national s'appliqueraient automatiquement à l'ensemble des mesures et des secteurs, à moins qu'ils n'en soient explicitement exclus. Ainsi, le secteur des soins de santé français ou paraguayen pourrait, par exemple, être visé par le traitement national, sauf si ces pays sont parvenus à un accord prévoyant une exemption spécifique à un pays pour ce secteur. Par exemple, en vertu de l'ACS, tout comme de l'AGCS, le traitement national s'appliquerait aux subventions, ce qui signifie que tout soutien financier apporté aux services publics devrait être soit explicitement exclu, soit également ouvert aux prestataires de services privés poursuivant un but lucratif.

Cette approche prônant de « répertorier ou perdre » des secteurs accroît considérablement les risques envers les services publics et autres réglementations d'intérêt général actuelles ou futures. Toute politique publique qu'un gouvernement omettra de protéger, même involontairement, deviendra vulnérable et toute exemption spécifique à un pays risquera d'être retirée lors de négociations ultérieures.



...en vertu de l'ACS, tout comme de l'AGCS, le traitement national s'appliquerait aux subventions, ce qui signifie que tout soutien financier apporté aux services publics devrait être soit explicitement exclu, soit également ouvert aux prestataires de services privés poursuivant un but lucratif.

*L'OMC se dresse contre les banques, à Genève.
Photo : PSI*

Remunicipalisation

Dans de nombreux pays, le tournant néolibéral des années 1980 et 1990 a entraîné une vaste privatisation de services publics essentiels. Les municipalités en difficulté ont été particulièrement séduites par la promesse d'économies dues à la privatisation de la distribution d'énergie, des transports en commun, de la gestion des déchets, des services de soins de santé et d'autres secteurs d'intérêt général. Plus récemment, cependant, de mauvaises expériences impliquant des modèles de fourniture de services à but lucratif ont poussé de nombreuses communautés à réévaluer l'approche par la privatisation.³⁸

Cette récente tendance à la remunicipalisation, c'est-à-dire au retour d'un service public autrefois privatisé dans le secteur public, a constitué l'une des réponses les plus populaires et efficaces. Ces revirements de situation ont principalement lieu au niveau municipal, même si, techniquement, ils peuvent également être mis en œuvre à l'échelle régionale ou nationale. Presque tout service public autrefois privatisé peut être remunicipalisé.



*Campagne en faveur des services municipaux d'eau, en Allemagne.
Photo : Multinational Observer*

La remunicipalisation s'opère déjà dans des communautés du monde entier et dans des circonstances très variées. Pour comprendre l'étendue de cette tendance, un livre récent sur la remunicipalisation de l'eau se penche sur une série d'exemples en Argentine, au Canada, en France, en Tanzanie et en Malaisie.³⁹ Dans les quatre premiers pays, ces affaires impliquaient des autorités municipales, tandis qu'en Malaisie, il s'agissait du gouvernement fédéral lui-même. Dans chaque cas, on a pu assister à une frustration grandissante quant aux « promesses non tenues, à la restriction des services fournis aux pauvres, [et au] manque de planification intégrée »⁴⁰ de la part des compagnies privées

de distribution de l'eau, ce qui a poussé les gouvernements à restituer le service à la sphère publique. Même si la remunicipalisation de l'eau est confrontée à son lot de défis et que chaque situation est différente, les auteurs concluent finalement que « la remunicipalisation représente une option crédible, réaliste et attractive pour les citoyen(ne)s et les décideurs politiques déçus par la privatisation. »⁴¹

Le secteur de l'énergie en Allemagne constitue un autre exemple notable. Depuis 2007, des centaines de municipalités allemandes ont remunicipalisé la fourniture privée d'électricité ou ont créé de nouveaux services publics dans le domaine de l'énergie. En outre, deux tiers de l'ensemble des villes allemandes envisagent de mettre en œuvre des actions similaires.⁴² Cette insatisfaction envers les fournisseurs d'électricité privés nationaux est principalement née du piètre passage à l'énergie renouvelable. Il existe bien peu d'incitations commerciales en faveur des énergies vertes, raison pour laquelle les

Les gouvernements devaient présenter leur offre initiale au plus tard le 30 novembre 2013. À la mi-février 2014, presque tous les participants l'avaient soumise.³³ Ces premières offres jetteront les bases des négociations sur les concessions mutuelles visant à élargir le champ d'application. Mais, en plus du texte de base et des pourparlers fondés sur des demandes et des offres, les négociateurs de l'ACS sont engagés dans de nombreux autres domaines.

municipalités ont décidé de prendre en main la transition vers les énergies renouvelables. Les gouvernements locaux se sont également rendu compte que les compagnies privées d'énergie monopolistiques ou oligopolistiques avaient tendance à gonfler les prix, tandis que la remunicipalisation permet de diminuer les tarifs. La Finlande, la Hongrie et le Royaume-Uni ont eux aussi entrepris des projets de remunicipalisation. D'autres secteurs sont également concernés, tels que le transport public, la gestion des déchets, ainsi que le logement et les services de nettoyage.⁴³

La remunicipalisation revêt une importance majeure, dans la mesure où elle prouve que les décisions antérieures visant à céder l'autorité publique ne doivent pas être irréversibles. Les choix relatifs au mode de fourniture d'un service public varient en fonction des circonstances et peuvent évoluer au fil du temps. La capacité à répondre à de nouvelles informations, à une conjoncture fluctuante ou à l'évolution de l'opinion publique constitue une liberté essentielle pour tout gouvernement démocratique qui se soucie de trouver la meilleure façon de servir l'intérêt public.

L'ACS limiterait, voire interdirait, toute remunicipalisation dans la mesure où cet accord empêcherait les gouvernements de créer ou de rétablir des monopoles publics ou des modèles de fourniture de services tout aussi « anticoncurrentiels ». Les traités sur le commerce tels que l'ACS possèdent un champ d'application très vaste. Ils ne se cantonnent pas à garantir le traitement non discriminatoire à l'encontre des services et prestataires de services étrangers. Au contraire, ils vont bien au-delà, en restreignant, voire en interdisant, certains types de mesures réglementaires gouvernementales tout à fait non discriminatoires.

À l'instar de l'Article XVI de l'AGCS, l'ACS interdirait les monopoles publics et les prestataires de services uniques dans des secteurs pleinement engagés, même au niveau régional ou local. Les clauses « de statu quo » et « à effet de cliquet » proposées dans l'ACS sont particulièrement préoccupantes pour les projets de remunicipalisation. En effet, la clause de statu quo viendrait pérenniser les niveaux actuels de libéralisation des services dans chaque pays, bannissant de la sorte toute transition d'une fourniture de services publics basée sur le marché vers une prestation de l'État. En soi, cette clause ne proscrireait pas directement les monopoles publics ; cependant, elle interdirait la création de monopoles publics dans des domaines qui sont actuellement ouverts à la concurrence du secteur privé.

De même, la clause à effet de cliquet figerait toute action future de libéralisation des services dans un pays donné. De nouveau, cette clause n'interdirait pas les monopoles publics à proprement parler. Toutefois, si un gouvernement décidait de privatiser un service public, il serait dans l'incapacité de faire marche arrière et de revenir par la suite à un modèle public. Par définition, les clauses de statu quo et à effet de cliquet écartent donc toute possibilité de remunicipalisation.

La remunicipalisation ne serait réalisable dans le cadre de l'ACS que si elle a lieu dans des secteurs explicitement exclus de l'accord. Il ne s'agit pas de croire que la remunicipalisation est toujours la bonne solution, mais plutôt de considérer que le droit des autorités à établir de nouveaux services publics ou à restituer des services privatisés à la sphère publique constitue une liberté démocratique fondamentale. La tendance à la remunicipalisation démontre l'importance de préserver cette flexibilité politique, mise à mal par de nouveaux accords trop ambitieux, tels que l'ACS.

Les négociateurs de l'ACS planchent sur des règles et des limitations dépassant le cadre de l'AGCS et pouvant mener les restrictions des traités sur le commerce vers un nouveau territoire inexploré. Bien que le contenu exact de ces « nouvelles disciplines renforcées » reste un secret soigneusement gardé, les plus importantes d'entre elles sont expliquées ci-dessous.

Les clauses de statu quo et les clauses à effet de cliquet

Les clauses obligatoires de statu quo et à effet de cliquet font partie des aspects les plus préoccupants de l'ACS. La clause de statu quo pérenniserait uniformément les niveaux existants de libéralisation, même si certains participants essaieront sans aucun doute de négocier des exemptions limitées dans certains secteurs sensibles. La clause à effet de cliquet de l'ACS prévoit que « tout changement ou amendement apporté à une mesure liée à un service national qui n'est actuellement pas conforme aux obligations de l'accord (en matière d'accès aux marchés³⁴, de principe du traitement national, de traitement de la nation la plus favorisée) doit viser une plus grande conformité avec l'accord, et non l'inverse. »³⁵ Cette clause, qui aurait déjà été adoptée, pérenniserait expressément les libéralisations futures, sans aucune possibilité de retour.³⁶

Imaginons, par exemple, qu'un gouvernement participant à l'ACS ait mis en place, même provisoirement ou à l'essai, un système d'assurance privé pour les services de santé précédemment couverts par un système d'assurance-santé public, que ce soit au niveau national ou sous-national. Dans le cas où le secteur de l'assurance-santé de ce pays ne bénéficierait

Dans le cas où le secteur de l'assurance-santé de ce pays ne bénéficierait pas explicitement d'une exemption, ce gouvernement – tout comme ses successeurs – se verra dans l'impossibilité de restituer ces services au système d'assurance public sans transgresser l'ACS. Des conflits similaires sont déjà survenus dans le cas de traités bilatéraux sur l'investissement...

pas explicitement d'une exemption, ce gouvernement – tout comme ses successeurs – se verra dans l'impossibilité de restituer ces services au système d'assurance public sans transgresser l'ACS. Des conflits similaires sont déjà survenus dans le cas de traités bilatéraux sur l'investissement, notamment en Slovaquie et en Pologne, où des assureurs étrangers privés ont contesté l'abandon de la privatisation et de la libéralisation de l'assurance-santé.³⁷

En outre, l'ACS obligera les gouvernements à couvrir automatiquement tous les « nouveaux services », c'est-à-dire ceux qui n'existent pas encore. Grâce à des règles aussi étendues, les gouvernements néolibéraux actuels peuvent rendre pérenne et irréversible un système

de privatisations pour toutes les générations à venir. Il s'agit là du type de restrictions quasi constitutionnelles qu'il faut à tout prix éviter si l'on souhaite garantir l'autorité démocratique sur les services publics.

Réglementation intérieure

La réglementation intérieure constitue l'un des dossiers majeurs encore inachevés dans le cadre de l'AGCS. L'Article VI:4 de l'AGCS suggérait de poursuivre les négociations afin de garantir que « les prescriptions et procédures en matière de qualifications, les normes techniques et les prescriptions en matière de licences ne constituent pas des obstacles non nécessaires au commerce des services ». Étant donné la stagnation du processus de l'OMC, les participants à l'ACS tentent de mettre en avant leur propre texte de réglementation intérieure.

Les multinationales des services critiquent depuis longtemps les obstacles réglementaires qui les empêchent d'opérer librement sur les marchés de services étrangers. Les règles contraignantes au regard de la réglementation intérieure contenues dans l'ACS permettraient aux entreprises de s'attaquer aux réglementations nouvelles ou onéreuses et ce, même lorsque ces dernières traitent équitablement les services et prestataires de services nationaux et étrangers. Les restrictions proposées en matière d'autorité réglementaire nationale s'appliqueraient expressément aux mesures gouvernementales non discriminatoires sur les services. En d'autres termes, les nouvelles « disciplines » viendraient limiter les lois et réglementations intérieures – telles que les normes en matière de sécurité des travailleurs/euses, les réglementations environnementales, les règles concernant la protection du consommateur et les obligations de service universel – et ce, même

lorsqu'aucune différence de traitement n'existe entre les services et prestataires de services étrangers et leurs équivalents nationaux.

Les types de mesures concernées par ces nouvelles restrictions relatives à l'autorité réglementaire ont été définis de manière très large dans l'AGCS et l'ACS. Les prescriptions et procédures en matière de qualification englobent les diplômes et les certifications professionnelles requises pour fournir un service donné, ainsi que la façon dont la qualification d'un prestataire de services est évaluée. Les normes techniques comprennent les réglementations qui s'appliquent « à la fois aux caractéristiques ou à la définition du service et à la façon dont il est fourni ». ⁴⁴ Les prescriptions en matière de licences concernent non seulement les licences professionnelles, mais également toute norme liée à l'autorisation accordée par les gouvernements aux sociétés en vue de fournir un service sur un marché. Ainsi, elles couvriraient notamment l'agrément des établissements de soins de santé et des laboratoires, l'accréditation des écoles et universités, les licences d'émission radio, les installations d'élimination des déchets, les centrales électriques, etc. Dès lors, ces définitions très larges laisseraient peu d'aspects de la réglementation sur les services à l'abri des restrictions proposées.

Depuis de nombreuses années, les gouvernements membres de l'OMC tentent de finaliser ces disciplines dans le cadre de l'AGCS. Les principaux participants, en particulier le Brésil et les États-Unis, ont adopté une approche prudente et sont parvenus à restreindre certains des plus dangereux éléments contenus dans le texte de l'AGCS concernant la réglementation intérieure. Parmi ceux-ci, notons le « critère de la nécessité », interdisant toute réglementation qui serait, de l'avis des groupes spéciaux de règlement des différends, plus astreignante que nécessaire pour aboutir à son objectif. Toutefois, la dernière ébauche de l'OMC conserve des normes stipulant que les réglementations intérieures doivent être « préétablies », « transparentes », « objectives », « pertinentes », et non une « restriction déguisée au commerce ». Selon l'interprétation de ces notions clés, le texte de base de l'OMC risquerait de venir entraver l'autorité réglementaire dans le domaine des services. Le simple transfert de ces projets de disciplines vers l'ACS entraînerait des conséquences néfastes sur la réglementation au service de l'intérêt général. ⁴⁵

Toutefois, il est fort probable que l'ACS contiendra des restrictions sur la réglementation intérieure encore plus intrusives que celles discutées dans le cadre de l'AGCS. Un noyau dur de pays participants à l'ACS, comprenant le Chili, la Corée du Sud, Hong Kong, le Mexique, la Nouvelle-Zélande et la Suisse, persiste à défendre ardemment l'inclusion dans l'ACS de l'application du critère de la nécessité pour les réglementations en matière de services. Les États-Unis, semble-t-il, s'opposent quant à eux à la mise en place d'un critère de la nécessité autonome dans le cadre de l'AECG et plaident pour que les restrictions de l'ACS en matière de réglementation intérieure s'appliquent uniquement aux gouvernements centraux, et non à la réglementation locale ou régionale. ⁴⁶ Mais l'opinion actuelle des États-Unis fait principalement écho aux inquiétudes de ses gouvernements d'État et départements ministériels chargés de la réglementation. Rien ne permet d'affirmer que les négociateurs américains camperont sur leur position actuelle, d'autant plus que la pression exercée par les entreprises en vue de circonscrire l'autorité réglementaire va s'intensifier au fil des négociations.

Les négociateurs commerciaux et leurs sociétés partenaires allèguent souvent que ce type de propositions de restrictions reconnaît le « droit de réglementer » et d'établir de nouvelles réglementations, mais ces déclarations sont trompeuses. Le prétendu « droit de réglementer » ne peut être exercé que dans le cadre des obligations du traité, y compris les restrictions proposées au regard de la réglementation intérieure. ⁴⁷ Même si les gouvernements restent libres de définir les objectifs de l'action réglementaire, les moyens mis en œuvre seront susceptibles d'être contestés et de faire l'objet d'un contrôle de la part du groupe spécial de règlement des différends. ⁴⁸



*Protestations contre l'influence des banques sur les accords commerciaux, en France.
Photo : PSI*

Si ces restrictions sont adoptées, des milliers de réglementations non discriminatoires d'intérêt général concernant les services seront certainement exposées au contrôle de l'ACS et potentiellement contestées. Ces législations pourraient comprendre les normes en matière de qualité de l'eau, les réglementations municipales en matière d'urbanisme, les permis accordés aux services d'élimination des déchets toxiques, l'accréditation des établissements scolaires et de l'autorité chargée de délivrer les diplômes. Les restrictions proposées ne concerneraient pas seulement les réglementations sur les services désormais inclus dans l'ACS, mais également celles ayant trait à des services déjà présents dans l'AGCS ou tout autre ALE déjà conclu par un participant à l'ACS. Les gouvernements de l'ACS assisteraient ainsi au renforcement automatique de tous leurs engagements existants en matière de services et à une restriction de leur droit de réglementer.

L'effet d'inertie : l'assurance automobile publique

La menace d'une action en justice dans le cadre des traités commerciaux internationaux crée un « effet d'inertie » susceptible de dissuader les gouvernements d'agir au nom de l'intérêt public et de nuire à la création ou au développement des services publics. Le sort réservé à une proposition populaire relative à l'assurance automobile publique dans la province canadienne du Nouveau-Brunswick en 2004-2005 constitue un bon exemple de cette inertie politique.

L'assurance automobile provinciale publique est généralement offerte par la corporation de la Couronne, organisme à but non lucratif, qui fournit une assurance obligatoire de base ainsi qu'une couverture facultative contre les dommages au véhicule. Si cet aspect du système constitue un monopole public, les agents et courtiers privés jouent malgré tout un rôle prépondérant dans la distribution du produit public. « Les [importantes] économies réalisées sur les primes découlent de frais d'administration moindres et du mandat sans but lucratif de l'unique fournisseur, soit une corporation de la Couronne. »⁵² Étant donné les prix plus raisonnables et une meilleure couverture pour les personnes âgées et les jeunes conducteurs, l'assurance automobile publique séduit les électeurs.

Dans le milieu des années 1990, le Canada a contracté des engagements au titre de l'AGCS relatifs à l'accès aux marchés et au traitement national, dans le domaine de l'assurance des véhicules à moteur. La règle de l'AGCS sur l'accès aux marchés interdit les monopoles dans des secteurs où les gouvernements se sont engagés, à moins qu'ils ne soient répertoriés dans la liste des exceptions d'un pays. Le Canada y avait inscrit une exception concernant les monopoles d'assurance automobile, mais elle ne protégeait que les systèmes d'assurance automobile publics existants dans quatre provinces. Les négociateurs canadiens ne sont ainsi pas parvenus à garantir la flexibilité de pouvoir créer de nouveaux systèmes dans d'autres provinces.⁵³

Après une bataille électorale axée principalement sur cette question, le gouvernement provincial du Nouveau-Brunswick a désigné un comité législatif multipartite qui a recommandé la mise en place de l'assurance automobile publique dans la province. Le secteur privé des assurances s'est cependant farouchement opposé à ces projets, en soulignant leur incompatibilité avec les engagements du Canada dans le cadre de l'AGCS et en menaçant de porter l'affaire devant les organes de règlement des différends entre investisseurs et États de l'ALENA, afin d'obtenir une compensation pour la perte de profits.⁵⁴ Malgré un large soutien populaire et politique, cette proposition n'a jamais vu le jour.

Une procédure spéciale prévue par l'AGCS aurait permis au gouvernement canadien de se délier de ses engagements de 1997 sur les services financiers relatifs à l'assurance automobile. Le gouvernement canadien aurait alors dû accroître le champ d'application de l'AGCS dans d'autres secteurs afin de compenser les gouvernements membres de l'OMC pour toute perte « d'accès au marché » de l'assurance. En revanche, les clauses de statu quo de l'ACS cherchent à éliminer cette flexibilité restreinte de l'AGCS, ce qui nuirait d'autant plus au développement de services publics tels que l'assurance automobile publique ou l'assurance maladie publique.

Le mouvement des personnes physiques (Mode 4)

En vertu d'accords commerciaux similaires à l'ACS, le concept de « mouvement des personnes physiques » se réfère au déplacement de citoyen(ne)s d'un pays vers un autre pays membre, dans le but de fournir un service. Ce mode d'échange international de services, appelé Mode 4, s'applique aux personnes physiques. La notion de « personne morale » est quant à elle utilisée pour désigner les entreprises. Dans la lignée du plaidoyer global en faveur d'un accord ambitieux – et outre les seuils critiques fixés par l'Article V de l'AGCS permettant les accords d'intégration économique – certains participants insistent pour des engagements « plus profonds » en matière d'accès aux marchés dans le cadre du mouvement transfrontière des prestataires de services prévu par l'ACS.⁴⁹

Les engagements pris sous le Mode 4 permettent aux sociétés d'un pays d'envoyer provisoirement leurs employés – y compris les dirigeant(e)s, consultant(e)s, commerçant(e)s, infirmiers/ères, travailleurs/euses de la construction, etc. – dans un autre pays dans le but de fournir un service.

L'ACS, tout comme l'AGCS, interdirait donc les fameux examens des besoins économiques, notamment les études sur la situation du marché de l'emploi, sauf si ces mesures sont expressément exclues de la liste des engagements d'un pays. Dans la majorité des pays, avant l'embauche de travailleurs/euses étrangers/ères temporaires, un employeur potentiel est contraint de prouver qu'il existe un manque de travailleurs/euses locaux/ales qualifié(e)s. Mais en vertu des engagements du Mode 4, ce type d'examen des besoins économiques est proscrit. Ainsi, les gouvernements ne pourraient pas exiger qu'une entreprise étrangère mène une étude préalable sur la situation du marché de l'emploi en vue de s'assurer qu'aucun(e) travailleur/euse local(e) n'est disponible pour cette tâche avant d'engager des travailleurs/euses étrangers/ères temporaires.

Il s'agit là d'un autre dossier sensible pour les États-Unis, qui ont refusé de contracter davantage d'engagements du Mode 4 tout au long des négociations du Cycle de Doha sur les services. Cependant, l'élargissement du Mode 4 fait partie des priorités majeures des entreprises de services américaines. Selon un ancien responsable haut placé de Citibank et actuel président de la Coalition of Service Industries : « Il s'agit d'une priorité manifeste pour de nombreux pays et c'est également un dossier sensible aux États-Unis. [...] Mais nous prévoyons un engagement des États-Unis sur cette question et nous espérons que des progrès pourront être accomplis ». ⁵⁰

Soulignons également que les engagements pris sous le Mode 4 n'accordent aucune perspective aux travailleurs/euses d'obtenir le droit à l'immigration, à la citoyenneté ou au statut de résident dans le pays d'accueil. Les travailleurs/euses étrangers/ères sont contraint(e)s de retourner dans leur pays une fois la tâche terminée, ou lorsque leur permis de séjour prend fin. Cette situation précaire rend ces travailleurs/euses fort dépendant(e)s du bon vouloir de leur employeur. S'ils perdent leur emploi, ils doivent quitter le pays d'accueil sur-le-champ. Malgré cette vulnérabilité, les négociateurs américains ont déclaré qu'aucune proposition d'incorporer dans l'ACS des normes de travail contraignantes ou une protection des droits des travailleurs/euses n'avait été formulée.⁵¹

Flux de données transfrontières et protection de la vie privée

Les négociateurs de l'ACS développent également de « nouvelles disciplines renforcées » liées à Internet, au commerce électronique et au flux de données transfrontières. Les « données » en question comprennent les données personnelles des utilisateurs, les informations financières, les services de cloud computing et les produits numériques. Les lobbyistes américains du secteur soutiennent que le libre échange de données est « nécessaire aux opérations commerciales mondiales » et que les gouvernements ont imposé trop de « mesures arbitraires



*L'ACS viendra bafouer les droits des travailleurs/euses migrant(e)s.
Photo : flux*

et disproportionnées » destinées à limiter la marge de manœuvre des entreprises américaines.⁵⁵ Le représentant américain au commerce a par ailleurs déclaré que, dans de nombreux pays, la protection des données a une portée « trop vaste » et empêche la mise en place « d'un service véritablement mondial ».⁵⁶

Si les négociateurs américains parviennent à leurs fins, l'ACS contiendra des clauses qui étendent les engagements en matière d'accès aux marchés et de traitement national au domaine de l'Internet, et qui interdisent la « décentralisation forcée » – c'est-à-dire l'obligation qu'ont les entreprises étrangères de stocker toutes les informations collectées au sein du pays dans lequel elles opèrent. Il semblerait que le premier aspect soit déjà résolu, dans la mesure où la plupart des négociateurs considèrent notamment le cloud computing et le commerce électronique comme des secteurs de services émergents, et donc automatiquement couverts par l'ACS. En revanche, la seconde question suscite la controverse. À l'heure actuelle, les règles de l'UE interdisent aux entreprises de transférer des données en dehors des 28 États membres, à quelques exceptions près. En revanche, les lois américaines concernant la protection de la vie privée sont très laxistes. Aux États-Unis, les sociétés peuvent recueillir une multitude d'informations personnelles sur leurs utilisateurs, qui peuvent ensuite être vendues ou utilisées à des fins commerciales et ce, sans presque aucune restriction. L'UE est disposée à ouvrir les flux de données dans le cadre de l'ACS à la seule condition que les États-Unis puissent garantir des contrôles nationaux plus stricts en matière de protection de la vie privée. Il est toutefois difficile d'imaginer que les États-Unis puissent monter un dossier convaincant sur le droit au respect de la vie privée, au vu des récentes révélations d'Edward Snowden accusant leur Agence de la sécurité nationale (National Security Agency) d'espionnage de masse.⁵⁷

L'ACS s'appliquera à Internet tout autant qu'aux autres secteurs des services, forçant ainsi la libéralisation de telle sorte qu'elle profitera de façon disproportionnée aux principaux acteurs établis de l'industrie, à savoir de grosses sociétés presque exclusivement américaines. Si les États-Unis arrivent à leurs fins, l'ACS mettra à mal la protection de la vie privée, en autorisant la collecte et le transfert démesurés des informations personnelles des utilisateurs.

Les disciplines réglementaires sectorielles

L'un des aspects majeurs encore non résolus de l'ACS constitue la carte blanche dont jouissent les négociateurs pour légiférer « sur toutes les autres questions qui relèvent du champ d'application de l'Article XVIII de l'AGCS ». L'Article XVIII a servi de base au Document de référence sur les services de télécommunication de 1996 et au Mémoire d'accord sur les engagements relatifs aux services financiers de 1997, menés par les pays développés déçus des engagements et restrictions réglementaires atteints dans ces secteurs dans le texte original de l'AGCS.

Les négociateurs de l'ACS travaillent actuellement sur de nouveaux accords sectoriels en matière de réglementation des services financiers, des télécommunications, du commerce électronique, du transport maritime, aérien et routier, des services professionnels, des services énergétiques et des services postaux et de messagerie. Ces pourparlers visent à développer des modèles contraignants « favorables à la concurrence », pour un grand nombre de secteurs de services, afin de faciliter l'accès pour les fournisseurs commerciaux étrangers et de privilégier les intérêts des multinationales.

Par exemple, de telles règles reconnaissent généralement le droit des gouvernements à appliquer les obligations de service universel dans les secteurs privatisés. Pourtant, même ces vestiges des valeurs définissant les services publics sont sujets au critère de la nécessité et autres règles favorisant le marché et les intérêts des prestataires de services mondiaux.⁵⁸ En outre, l'ACS est explicitement conçu comme un « accord évolutif » qui permettra aux négociateurs commerciaux de développer, à l'avenir, de nouveaux modèles réglementaires pour couvrir d'autres secteurs.

La portée de ce type d'accords sectoriels ultra personnalisés donnera libre cours à l'imagination des négociateurs et des lobbyistes des entreprises de services, et est d'autant plus inquiétante étant donné le caractère secret des négociations. Il va de soi que cette situation est inadmissible. Les négociateurs du domaine des services sont mandatés pour accroître le commerce extérieur et développer le commerce. Ils ne devraient pas être autorisés à élaborer des cadres réglementaires contraignants qui limiteraient – voire dépasseraient – les réglementations qui servent l'intérêt public et protègent le consommateur, les travailleurs/euses ou l'environnement.

La protection des services publics

L'accès à des services publics abordables et de haute qualité devrait figurer parmi les objectifs prioritaires du développement économique, tandis que le commerce international ne devrait pas être une fin en soi, mais uniquement un moyen d'y parvenir. Les systèmes de services publics revêtent un caractère dynamique et flexible. Par conséquent, les protections en matière de services publics dans les traités sur le commerce doivent stimuler ce dynamisme et l'innovation, plutôt que de pérenniser la libéralisation ou rendre la privatisation irréversible. En particulier, les dispositions des traités sur le commerce ne devraient pas nuire au rétablissement ou au développement des services publics, lorsque le recours à la prestation privée échoue ou est rejeté par des gouvernements démocratiquement élus.

D'un point de vue technique, il s'avère tout à fait possible d'exclure les services publics des accords commerciaux. En effet, les traités commerciaux modernes contiennent tous une exemption large, laissée à l'appréciation des gouvernements, pour des dossiers qu'ils considèrent liés à leur sécurité nationale.⁵⁹ Dès lors, s'il existait une réelle volonté politique, il serait relativement simple de veiller à ce que les traités sur le commerce et l'investissement excluent ces services qui, du point de vue d'un gouvernement, seraient fournis dans l'exercice de l'autorité gouvernementale.⁶⁰ Une telle clause, tout comme le service public universel qu'elle pourrait faciliter, serait souhaitable et bénéfique pour la majorité des citoyen(ne)s qui sont bien trop souvent laissé(e)s pour compte dans ce monde impitoyable de la concurrence mondiale.

Les traités légitimes visant à promouvoir les échanges internationaux doivent pleinement préserver la capacité des gouvernements à rétablir, moderniser ou développer des services publics. Sur un grand nombre d'aspects, l'ACS échoue à cette épreuve cruciale. En effet, la philosophie profonde de l'ACS – son caractère ultra secret, son agressivité, l'ultralibéralisation qu'il prône et l'influence excessive de la part des entreprises – contredit les valeurs définissant les services publics.

Les défis majeurs en matière de protection des services publics déjà posés par l'AGCS et d'autres traités, ne feront que s'exacerber lors des négociations sur l'ACS. La vaste portée de l'ACS menace également d'autres intérêts publics essentiels, tels que le droit au respect de la vie privée, la liberté sur Internet, les réglementations environnementales, ou encore la protection des consommateurs.

Il s'avère urgent et indispensable que les syndicats du secteur public s'associent à leurs partenaires de la société civile sur cette question. En travaillant main dans la main, ils pourront lever le voile sur le secret entourant l'ACS et contrer la pression exercée par les entreprises visant à orienter les débats.

Au sein des pays participant à l'ACS, il faut pousser les gouvernements à la pleine consultation et à la divulgation des informations. Les gouvernements locaux et régionaux, dont l'autorité réglementaire et démocratique peut se trouver sérieusement mise à mal, constituent des acteurs majeurs dans toute initiative visant à circonscrire le zèle des gouvernements nationaux sur la question de l'ACS. Quant aux gouvernements ne participant pas à l'ACS, nous devons les pousser à ne pas s'engager dans les négociations et à résister à la pression. Il faut également les encourager à dénoncer l'impact néfaste de ces négociations sur le multilatéralisme et à bloquer toute tentative de la part des participants visant à accéder aux ressources institutionnelles de l'OMC ou à l'Organe de règlement des différends.

Des alliances puissantes, fondées sur l'intérêt public plutôt que sur la rentabilité des entreprises, constitueront le pilier des efforts visant à renverser cette course infernale vers une libéralisation économique radicale.



*Rassemblement en faveur des services publics, à la frontière canado-américaine.
Photo: flux*

Notes de fin

- 1 See Sinclair, Scott. (2014). "Trade agreements, the new constitutionalism and public services." In Stephen Gill and A. Claire Cutler (Eds.), *New Constitutionalism and World Order* (pp. 179-196). Cambridge University Press.
- 2 Sauv , Pierre. (May 2013). "A Plurilateral Agenda for Services? Assessing the case for a Trade in Services Agreement (TISA)." *Swiss National Centre of Competence in Research (NCCR) Trade Regulation, Working Paper 29*. Bern, Switzerland: Swiss National Science Foundation. p. 8. Online at: <http://www.nccr-trade.org/publication/a-plurilateral-agenda-for-services-assessing-the-case-for-a-trade-in-services-agreement-tisa>.
- 3 Par ailleurs, Singapour, membre initial du groupe des Vrais bons amis, s'est retiré des négociations sur l'ACS. Le pays a d j conclu des accords commerciaux régionaux, ou est en phase de négociations, avec presque tous les participants à l'ACS, excepté l'UE. Singapour est également engagé dans des pourparlers distincts avec le Canada, le Japon et le Mexique. De son point de vue, les discussions sur l'ACS ne constituaient pas une priorité, étant donné l'absence d'importants pays émergents à la table des négociations.
- 4 Lors du Forum public de l'OMC, qui s'est tenu début octobre 2013, le représentant américain au commerce, Michael Froman, a plaidé en faveur « d'une consultation étroite avec notre Congrès, nos principales parties prenantes et toute autre partie aux négociations, dans le cadre d'un processus de vérification préalable visant à s'assurer que tout nouveau participant aux pourparlers partage le même niveau d'ambition que les participants actuels ». Pruzin, Daniel. (November 12, 2013). "TISA Round Sees Progress on Proposals, Commitments to Make Market Access Offers." *WTO Reporter*. Bloomberg Bureau of National Affairs.
- 5 Inside U.S. Trade. (November 22, 2013). "China Categorically Rejects U.S. Preconditions To Participation In TISA." *World Trade Online*, 31(46).
- 6 Rabinovitch, Simon. (September 27, 2013). "China unveils blueprint for Shanghai free trade zone." *Financial Times of London*.
- 7 Comme mentionné précédemment, la Chine a identifié ces secteurs de services sociaux comme prioritaires pour l'élargissement de la commercialisation.
- 8 Le Canada, par exemple, n'a contracté aucun engagement dans le cadre de l'AGCS dans les domaines de la santé, de l'éducation, des services sociaux ou de la culture. "Canada's Commitments to the GATS." Foreign Affairs, Trade and Development Canada. Online at: <http://www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/wto-omc/gats-agcs/commit-engage.aspx?lang=eng>.
- 9 En vertu d'une approche « descendante », ou par « liste négative », le principe du traitement national s'applique d'une façon générale. Les gouvernements doivent donc négocier des exemptions explicites afin d'exclure des secteurs spécifiques ou de protéger des mesures politiques qui, sinon, seraient non conformes.
- 10 On entend par « limitation » une note incluse dans la liste des engagements d'un pays qui restreint ou nuance la mise en place d'une obligation dans un secteur couvert – par exemple, en établissant une exemption pour une mesure politique qui, dans le cas contraire, deviendrait incohérente.
- 11 See European Commission. (February 28, 2011). "Reflections Paper on Services of General Interest in Bilateral FTAs." Brussels: European Commission Directorate-General for Trade.
- 12 Krajewski, Markus. (November 14, 2013). "Public Services in EU Trade And Investment Agreements." Draft paper prepared for the seminar *The politics of Globalization and public services: putting EU's trade and investment agenda in its place*. Brussels. p. 22. Online at: http://www.epsu.org/IMG/pdf/Draft_report_Markus_Krajewski_mtg14Nov2013.pdf.
- 13 Voir les discussions concernant les clauses de statu quo et à effet de cliquet dans la section ci-dessous.

- 14 Khor, Martin. (May 2010). "Analysis of the Doha negotiations and the functioning of the World Trade Organization." Geneva: South Centre. Online at: <http://www.southcentre.int/research-paper-30-may-2010>.
- 15 Ce degré de confidentialité dépasse même celui atteint dans le cadre de l'accord de Partenariat transpacifique (PTP), où les documents de négociation doivent rester confidentiels pendant « quatre années à dater de l'entrée en vigueur du PTP ou, si aucun accord n'est trouvé, quatre années après la clôture des négociations ». Voir Sinclair, Mark (Négociateur principal du PTP, Nouvelle-Zélande). Lettre non datée. À consulter en ligne à l'adresse suivante : <http://www.mfat.govt.nz/downloads/trade-agreement/transpacific/TPP%20letter.pdf>. Les propositions formulées par la Suisse à l'ACS sont publiées, tel que le requiert la législation suisse, à l'adresse suivante : <http://www.seco.admin.ch/themen/00513/00586/04996/index.html?lang=fr>. En revanche, les propositions conjointes de la Suisse avec d'autres participants à l'ACS ne sont pas accessibles au public.
- 16 World Trade Organization. Information Technology Agreement. Online at: http://www.wto.org/english/tratop_e/inftec_e/inftec_e.htm.
- 17 Voir notamment les déclarations de Wamkele K. Mene, Conseiller, Mission permanente de l'Afrique du Sud auprès de l'OMC, 2 octobre 2013, lors du Forum public de l'OMC. Une vidéo des remarques liminaires du Conseiller Mene peut être visionnée à l'adresse suivante : <http://www.youtube.com/watch?v=gpkch2CE2SI>.
- 18 Organisation mondiale du commerce. Accord général sur le commerce des services. Article V. Voir la note 1 de l'Article V:1(a) : « Cette condition s'entend du point de vue du nombre de secteurs, du volume des échanges affectés et des modes de fourniture. Pour y satisfaire, les accords ne devraient pas prévoir l'exclusion *a priori* d'un mode de fourniture quel qu'il soit. » Online at: http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/26-gats_01_e.htm.
- 19 World Trade Organization. General Agreement on Trade in Services. Article V. Online at: http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/26-gats_01_e.htm.
- 20 L'Article V de l'AGCS stipule que lorsqu'un accord de libéralisation des échanges de services est révisé pour déterminer s'il remplit les conditions requises pour une exemption du traitement NPF : « il pourra être tenu compte du rapport entre l'accord et un processus plus large d'intégration économique ou de libéralisation des échanges entre les pays concernés ». Cela semble indiquer que l'ACS pourrait être soumis à des normes de révision plus élevées que les accords régionaux d'intégration économique. Organisation mondiale du commerce. Accord général sur le commerce des services. Article V. Online at: http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/26-gats_01_e.htm.
- 21 « Indépendamment des solutions relatives à la structure institutionnelle de l'ACS, et dans le but de faciliter sa multilatéralisation ultérieure, *l'émergence de deux jurisprudences parallèles, celle des organes de l'OMC d'une part et celle découlant d'une procédure établie dans le cadre de l'ACS d'autre part, doit être évitée à tout prix.* » Switzerland State Secretariat for Economic Affairs. (April 11, 2013). "Submission by Switzerland: Chapter on Dispute Settlement Procedures." Federal Department of Economic Affairs, Education and Research. Online at: <http://www.seco.admin.ch/themen/00513/00586/04996/index.html?lang=en>.
- 22 Inside U.S. Trade. (May 10, 2013). "TISA Negotiators Begin Mode 4 Talks; New Proposals Expected In June." *World Trade Online*, 31(19).
- 23 See European Commission. (June 2013). "The Trade in Services Agreement ('TISA')." Online at: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/june/tradoc_151374.pdf.
- 24 See European Commission. (June 2013). "The Trade in Services Agreement ('TISA')." Online at: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/june/tradoc_151374.pdf.
- 25 Pour une liste des vastes limitations concernant le principe du traitement national mises en place par les États membres de l'UE, voir la liste de l'UE annexée à l'AGCS. Online at: <http://www.esf.be/pdfs/GATS%20UR%20Commitments/EU%20UR%20SoC%2031.pdf>.

26 La *Coalition of Service Industries* se décrit comme « la principale organisation commerciale chargée du développement des politiques intérieures et internationales des États-Unis visant à améliorer la compétitivité des États-Unis dans le domaine des services à l'échelle mondiale, par la mise en œuvre d'initiatives bilatérales, régionales et multilatérales sur le commerce et l'investissement ». Depuis la démission de Robert Vastine en 2012, l'organisation est désormais dirigée par Peter Allgeier, ancien Ambassadeur et États-Unis auprès de l'OMC et Représentant adjoint des États-Unis pour les questions commerciales.

27 Inside U.S. Trade. (July 28, 2011). "Business Groups Say Countries Should Rethink, Or Abandon, Doha Round." *World Trade Online*, 29(30).

28 Inside U.S. Trade. (February 13, 2009). "USTR Sees Difficulty In Obtaining Improved Services Offers In Doha Round." *World Trade Online*, 27(6).

29 La *Global Services Coalition* est une fédération qui défend les intérêts de ses membres, à savoir la *U.S. Coalition of Services Industries*, le *European Services Forum*, la *Australian Services Roundtable*, la *Hong Kong Coalition of Service Industries*, le *Japan Services Network* et *TheCityUK*, qui représente le secteur des services financiers du Royaume-Uni.

30 Global Services Coalition. (September 10, 2013). "Letter to Karel de Gucht, Commissioner for Trade, European Commission." Online at: <http://www.esf.be/new/wp-content/uploads/2013/10/GSC-Letter-on-TISA-to-Karel-de-Gucht1.pdf>.

31 Coalition of Services Industries. (February 26, 2013). Letter to Douglas Bell, Office of the United States Trade Representative. p. 5. Online at: https://servicescoalition.org/images/CSI_ISA_Comment_Letter_FINAL.pdf.

32 Devarakonda, Ravi Kanth. (March 17, 2012). "An Assault on Multilateral Trade Negotiations." Inter Press Service. Online at: <http://www.ipsnews.net/2012/03/an-assault-on-multilateral-trade-negotiations>.

33 Bradner, Eric. (February 14, 2014). "U.S. financial proposal for TISA could come next week." *Politico*.

34 « L'accès aux marchés » revêt une double acception dans le contexte de l'AGCS et de l'ACS. Premièrement, au sens générique du terme, il se réfère au droit accordé à un prestataire de services de fournir un service suivant l'un des quatre modes de fourniture. Plus précisément, il fait référence à l'Article XVI de l'AGCS, qui interdit toute mesure gouvernementale qui limite le nombre d'opérations de services, la valeur des transactions ou avoirs en rapport avec les services, le nombre d'opérations ou la quantité de services produits, le nombre de personnes fournissant un service et la participation de capital étranger, ainsi que toutes mesures qui prescrivent des types spécifiques d'entité juridique. De telles mesures sont illégales en vertu de l'AGCS, même lorsqu'elles s'appliquent de façon égale aux prestataires de services nationaux et étrangers.

35 Pruzin, Daniel. (November 12, 2013). "TISA Round Sees Progress on Proposals, Commitments to Make Market Access Offers." *WTO Reporter*. Bloomberg Bureau of National Affairs.

36 Pour une bonne illustration de l'étendue et de la complexité de la mise en œuvre de ces clauses de statu quo ou à effet de cliquet, voir : le Secrétariat d'État à l'économie de la Suisse. (27 février 2013). « *Questionnaire by Switzerland on Standstill and Ratchet*. » Federal Department of Economic Affairs, Education and Research. Online at: <http://www.seco.admin.ch/themen/00513/00586/04996/index.html?lang=en>.

37 Hall, David. (January 2010). "Challenges to Slovakia and Poland health policy decisions: use of investment treaties to claim compensation for reversal of privatisation/liberalisation policies." Public Services International Research Unit. Online at: http://gala.gre.ac.uk/2744/1/PSIRU_Report_9828_-_2010-02-H-tradelaw.pdf.

38 McDonald, David A. (2012). "Remunicipalisation works!" In Pigeon et al. (Eds.), *Remunicipalisation: Putting Water Back into Public Hands* (pp. 8-23). Amsterdam: Transnational Institute.

- 39 Pigeon, Martin, David A. McDonald, Olivier Hoedeman, and Satoko Kishimoto (Eds.). (2012). *Remunicipalisation: Putting Water Back into Public Hands*. Amsterdam: Transnational Institute.
- 40 McDonald, David A. (2012). "Remunicipalisation works!" In Pigeon et al. (Eds.), *Remunicipalisation: Putting Water Back into Public Hands*. Amsterdam: Transnational Institute. p. 9.
- 41 Hoedeman, Olivier, Satoko Kishimoto, and Martin Pigeon. "Looking to the Future: What Next for Remunicipalisation?" In Pigeon et al. (Eds.), *Remunicipalisation: Putting Water Back into Public Hands*. Amsterdam: Transnational Institute. p. 106.
- 42 Hall, David, Steve Thomas, Sandra van Niekerk, and Jenny Nguyen. (2013). *Renewable energy depends on the public not private sector*. Public Services International Research Unit.
- 43 Hall, David. (2012). *Re-municipalising municipal services in Europe*. Public Services International Research Unit.
- 44 See World Trade Organization. (March 1, 1999). "Article VI:4 of the GATS: disciplines on domestic regulation applicable to all services." Note by the Secretariat.
- 45 See remarks by Sanya Reid Smith, Legal Advisor, Third World Network at the WTO Public Forum on October 2, 2013. Online at: http://www.youtube.com/watch?v=2_pQqnbXpA4.
- 46 Ces informations sont issues d'entretiens confidentiels avec plusieurs participants à l'ACS et observateurs, menés par Scott Sinclair à Genève, début octobre 2013.
- 47 Selon le rapport du groupe spécial sur les services de jeux et paris aux États-Unis : « La souveraineté des Membres en matière de réglementation est un pilier essentiel de la libéralisation progressive du commerce des services, mais cette souveraineté prend fin chaque fois que les droits d'autres Membres au titre de l'AGCS sont compromis. » World Trade Organization. (November 10, 2004). "United States—Measures Affecting the Cross-border Supply of Gambling and Betting Services." Report of the Panel, WT/D285/R.
- 48 See Sinclair, Scott. (June 2006). "Crunch Time in Geneva: Benchmarks, plurilaterals, domestic regulation and other pressure tactics in the GATS negotiations." Ottawa: Canadian Centre for Policy Alternatives. Online at: http://www.policyalternatives.ca/sites/default/files/uploads/publications/National_Office_Pubs/2006/Crunch_Time_in_Geneva.pdf.
- 49 Pruzin, Daniel. (March 28, 2013). "Turkey Outlines Mode 4 Demand for Trade in Services Agreement Talks." *WTO Reporter*. Bloomberg Bureau of National Affairs.
- 50 Samuel Di Piazza, chairman of the U.S.-based Coalition of Services Industries and former vice chairman of the institutional clients group with Citibank. Quoted in Pruzin, Daniel. (March 28, 2013.) "Turkey Outlines Mode 4 Demand for Trade in Services Agreement Talks." *WTO Reporter*. Bloomberg Bureau of National Affairs.
- 51 Drake, Celeste. (October 2, 2013). "Presentation at the WTO Public Forum." Online at: <http://www.youtube.com/watch?v=uq9GxwRBTa8>.
- 52 Legislative Assembly of New Brunswick. (April 2004). Select Committee on Public Auto Insurance. "Final Report on Public Auto Insurance in New Brunswick."
- 53 Par ailleurs, l'exclusion relative à l'autorité gouvernementale prévue par l'AGCS n'a pas pu être invoquée pour exclure la création d'un nouveau système d'assurance automobile public.
- 54 David Schneiderman. (2008). *Constitutionalizing Economic Globalization: Investment Rules and Democracy's Promise*. Cambridge: Cambridge University Press. P. 71.
- 55 See Letter from U.S. Congressional representatives to USTR Michael Froman, July 17, 2013. Online at: http://insidetrade.com/index.php?option=com_iwppfile&file=jul2013/wto2013_2288.pdf.
- 56 United States Trade Representative. (2013), "2013 Section 1377 Review On Compliance with Telecommunications Trade Agreements." p. 4. Online at: <http://www.ustr.gov/sites/default/files/04032013%202013%20SECTION%201377%20Review.pdf>.

57 Inside U.S. Trade. (June 14, 2013). "Punke Signals U.S. Government Surveillance Could Complicate Trade Talks." *World Trade Online*, 31(24).

58 See Sinclair, Scott. (2014). "Trade agreements, the new constitutionalism and public services." In Stephen Gill and A. Claire Cutler (Eds.), *New Constitutionalism and World Order* (pp. 179-196). Cambridge University Press.

59 Voir l'Article XIV bis de l'AGCS sur les « Exceptions concernant la sécurité », qui stipule notamment : « Aucune disposition du présent accord ne sera interprétée [...] comme empêchant un Membre de prendre toutes mesures qu'il estimera nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité ». Online at: http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/26-gats_01_e.htm.

60 Pour une excellente explication, dans le contexte de l'UE, de la multitude d'options disponibles pour renforcer la protection des services publics dans le cadre des traités sur le commerce et l'investissement, consulter : Krajewski, Markus. (November 14, 2013). "Public Services in EU Trade And Investment Agreements." Draft paper prepared for the seminar *The politics of Globalization and public services: putting EU's trade and investment agenda in its place*. Brussels. Online at: http://www.epsu.org/IMG/pdf/Draft_report_Markus_Krajewski_mtg14Nov2013.pdf.

Lined writing area with horizontal green lines.

Internationale des Services Publics
45 avenue Voltaire, BP 9
01211 Ferney-Voltaire Cedex, France
Tél. : +33 4 50 40 64 64
E-mail : psi@world-psi.org
www.world-psi.org



Public Services International
Internationale des Services Publics
Internacional de Servicios Públicos
Internationale der Öffentlichen Dienste
Internationell Facklig Organisation för Offentliga Tjänster
國際公務勞運