

LA DIRECTIVE SERVICES : UNE ANALYSE ÉCONOMIQUE

La Commission européenne a présenté en janvier 2004 un projet de directive qui vise à éliminer les barrières aux échanges de services au sein de l'UE. Cette directive a déclenché une vaste controverse. D'un côté, ses partisans font valoir que les services constituent 70% du PIB et des emplois de l'Union et qu'étendre la libéralisation à ce secteur bénéficiera à la croissance et à l'emploi. De l'autre, ses adversaires avancent que cette libéralisation, intervenant peu après l'élargissement à l'Est, pénalisera, à l'Ouest, l'emploi et les salaires dans les activités de services comparativement désavantagées. Ils redoutent aussi un nivellement par le bas des normes réglementaires. L'examen du contenu de la directive permet de relativiser les risques dans ce domaine. L'analyse des gains d'efficacité et des effets redistributifs de la libéralisation permet ensuite d'envisager les mesures qui, tout en préservant le plus possible les premiers, permettraient de réduire les seconds et d'assurer ainsi la viabilité politique de la directive.

■ Objectif et contenu

De jure, l'Union européenne est un marché commun : les biens, les services, les personnes et le capital y circulent librement. Qu'une directive soit nécessaire pour éliminer les barrières aux échanges de services, et qu'elle ait déclenché une forte polémique, a donc de quoi surprendre. Mais la différence est grande entre marché commun *de jure* et marché commun *de facto*. Tandis que l'intégration européenne a progressivement abaissé les barrières aux échanges de biens entre membres de l'UE et abouti dans ce domaine à un marché commun *de facto*, les barrières aux échanges de services demeurent substantielles. Un rapport de 2002 de la Commission¹ en a dressé l'inventaire. Du fait que la plupart des services réclament la proximité géographique du prestataire et du destinataire, et donc la mobilité de l'un ou de l'autre, les barrières imposées aux échanges de services consistent souvent en règles nationales qui limitent cette mobilité. Celles-ci peuvent être présentées en référence aux quatre modes d'échanges de services distingués par l'Accord général sur le commerce des services (OMC). Soit O le pays du prestataire du service (pays d'origine) et A le pays du destinataire (pays d'accueil) :

♦ Le mode 1 ("transfrontières") désigne les échanges qui s'effectuent lorsque le service passe de O vers A ; c'est le cas des services rendus par un centre d'appel. Parmi les barrières à ce type d'échanges, la Commission recense certaines "exigences" imposées au prestataire (établissement, forme juridique ou structure interne des entreprises). Par exemple, il est exigé du centre d'appel établi en O, qui fournit des services après-vente dans A, qu'il ait un établissement en A.

♦ Selon le mode 2 (consommation à l'étranger), le destinataire du pays A se rend en O pour utiliser un service. Cet échange peut être contraint par des exigences de nationalité ou de résidence ou par une fiscalité discriminatoire. Un résident de A qui suit une formation professionnelle en O ne bénéficiera pas, par exemple, des déductions fiscales prévues pour les formations effectuées en A.

♦ L'établissement de filiales constitue le mode 3 (présence commerciale). Il peut se heurter notamment à des limites quantitatives, à des procédures d'autorisation et d'enregistrement, à des exigences de qualification professionnelle ou de nationalité. Un distributeur du pays O qui établit une filiale dans le pays A est soumis, par exemple, à des règles sur les "surfaces maximales" ou sur la localisation.

♦ Le mode 4 ("mouvements de personnes physiques") implique un déplacement de O vers A de prestataires non-salariés (disons mode 4a) ou de salariés détachés (mode 4b). Actuellement, l'ensemble du mode 4 est soumis aux règles du pays d'accueil. Il se trouve contraint par des exigences de qualification ou d'enregistrement. Ainsi, un architecte du pays O qui fournit une consultation temporaire dans le pays A peut avoir à s'enregistrer auprès d'une association professionnelle de A, bien qu'il soit déjà enregistré dans le pays O. Une entreprise de bâtiment du pays O, qui détache régulièrement pour de courtes périodes, des ouvriers sur différents chantiers du pays A doit obtenir, chaque fois, une nouvelle autorisation. Le mode 4b est l'objet d'une directive européenne de 1996² concernant les conditions de travail et d'emploi, soumises, elles aussi, aux règles du pays

1. Commission européenne (2002), "L'état du marché intérieur des services", Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement.

2. Directive 96/71/CE du Parlement européen et du Conseil concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services.

d'accueil (salaire minimum, durée du travail, etc.). Le rapport de 2002 indique que les conditions d'application de cette directive peuvent pénaliser les échanges³.

Le projet de directive sur les services (DS) vise à éliminer les obstacles à la liberté d'établissement (chapitre II) et à la libre-circulation des services (chapitre III)⁴. Les services d'intérêt général non économique fournis par l'État (éducation, justice...) ne sont pas concernés. Les services d'intérêt économique général sont dans le champ de la DS, mais sa dernière version retient un certain nombre d'exceptions sectorielles (santé, services audiovisuels, services de notaires et juristes, jeux et loteries)⁵. Enfin, les services financiers, de télécommunication et de transports, couverts par d'autres directives, sont exclus de la DS. Sont donc concernés les services de construction, distribution, hôtellerie-restauration, immobilier, services à la personne, qui, selon les données d'Eurostat, totalisent 59% de l'emploi et de la valeur ajoutée des services de l'UE.

Les mesures du chapitre *liberté d'établissement* concernent les échanges de mode 3. La DS vise la simplification des procédures administratives et d'autorisation et établit la liste des exigences qui seront interdites ou dont la justification devra être évaluée. Par exemple, les règles concernant les "surfaces maximales" et les exigences de localisation seront soumises à évaluation.

Les mesures du chapitre *libre circulation des services* concernent les modes 1, 2 et 4. Elles sont de deux types. Le premier (comme pour le mode 3) établit la liste des exigences désormais interdites. Par exemple, la non-déductibilité fiscale du service reçu à l'étranger est interdite.

Le deuxième type de mesures (art 16.1) introduit le "principe du pays d'origine" (PPO)⁶ : les prestataires de services – à l'exception des services d'intérêt économique général – peuvent fournir un service dans n'importe quel pays-membre en étant uniquement soumis à la réglementation de leur pays d'origine. En réalité, il est important de noter que l'introduction de ce principe ne va affecter qu'un seul mode d'échanges de services : le sous-mode 4a. Concernant le mode 1, rappelons que c'est le service, et non le prestataire, qui franchit la frontière ; de ce fait, le prestataire n'est, en général⁷, pas soumis aux règles du pays où le service est rendu. L'introduction du PPO ne change donc pas les conditions d'échanges du mode 1. Dans le cas du mode 2, c'est le destinataire qui franchit la frontière ; le prestataire est, là aussi, soumis aux règles de son pays d'établissement. Le mode 2 n'est donc, lui non plus, pas affecté par le PPO. Seul le mode 4a est directement concerné. L'architecte non-salarié, actuellement soumis aux exigences du pays d'accueil, aura désormais, selon le

PPO, à se conformer uniquement aux règles de son pays d'origine. En revanche, le mode 4b reste l'objet de la directive de 1996 et continue d'obéir aux règles du pays d'accueil.

Ainsi, l'introduction du PPO modifie uniquement les conditions d'échanges de services réalisés par le mouvement temporaire d'un non-salarié (tableau 1). Notons cependant qu'en pratique, les échanges de services combinent souvent plusieurs modes. Un architecte indépendant travaillant temporairement à l'étranger (mode 4a) peut employer sur son chantier des travailleurs détachés d'une entreprise de travail temporaire (mode 4b). Celle-ci est soumise à la Directive de 1996 sur le détachement des travailleurs et donc au droit du travail du pays d'accueil, mais les normes de qualité et les certifications demandées à l'architecte deviennent celles de son pays d'origine.

Tableau 1 – Impact du PPO selon les modes d'échanges de services

Modes d'échanges de services	Règles appliquées	
	avant la DS	après la DS
(1) services transfrontières	pays d'origine	pays d'origine
(2) consommation à l'étranger	pays d'origine	pays d'origine
(3) présence commerciale	pays d'accueil	pays d'accueil
(4) mvt de personnes physiques : (4a) prestataire non-salarié	pays d'accueil	pays d'origine
(4b) travailleur détaché	pays d'accueil	pays d'accueil

La Commission attend du PPO – comme de l'ensemble des mesures de la DS – une libéralisation des échanges. Les prestations de l'architecte dans d'autres pays-membres ne se heurteront plus aux barrières que constitue l'hétérogénéité des règles nationales : où qu'il opère, il n'aura plus à se conformer qu'à un même et unique dispositif réglementaire, celui de son pays d'origine. Mais alors que les autres mesures de la DS (exigences interdites) suppriment des dispositifs identifiés comme protectionnistes par la Commission, l'introduction du PPO peut toucher des régulations justifiées par la théorie économique en ce qu'elles corrigent des insuffisances du marché (l'imparfaite information du consommateur par exemple). Prenons le cas de l'architecte qui entre sur le marché d'un pays (en combinant les modes 4a et 4b) et applique les standards de qualité plus bas de son pays d'origine. Les normes minimum et moyenne de qualité du pays d'accueil s'en trouvent automatiquement diminuées (effet statique). De plus, le gouvernement du pays d'accueil peut réagir à la concurrence faite ainsi à ses architectes en abaissant le niveau des normes exigées (effet dynamique, conduisant à un nivellement par le bas). Le pays risque ainsi de s'éloigner du niveau de régulation correspondant à ses préférences ; mais il est possible aussi qu'il s'en rapproche, si ce niveau était initialement dépassé. Une

3. Par exemple, une différence dans le mode de calcul du salaire annuel (13^{ème} mois versé par le pays O mais non comptabilisé selon les règles du pays A) peut aboutir à ce que le prestataire de O ait à verser au travailleur détaché en A un salaire minimum supérieur à celui du pays A.

4. Commission européenne (2004), Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux services dans le marché intérieur.

5. Version adoptée par la Commission du marché intérieur du Parlement européen le 22 novembre 2005.

6. Dans la dernière version de la DS, l'expression "principe du pays d'origine" a été remplacée par "libre prestation de services". L'esprit de l'art 16 (1) reste cependant inchangé ; dans la suite du texte on continuera donc de se référer au "principe du pays d'origine".

7. En principe, un service fourni selon le mode 1 peut être soumis à certaines règles du pays d'accueil (règles concernant le service lui-même et non le procès de production du service). Cependant, ce type de services est souvent immatériel, ce qui limite singulièrement les règles qui lui sont applicables.

évaluation dans ce domaine réclamerait une information sur les préférences nationales dont l'économiste ne dispose pas.

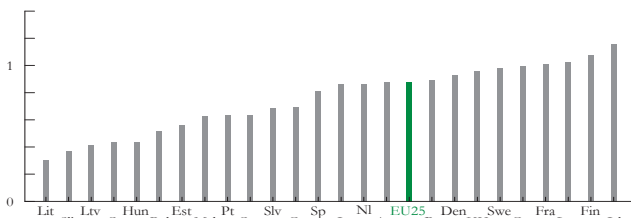
Il faut rappeler aussi que l'introduction du PPO ne concerne que certains secteurs et certains modes de prestation de services, en particulier, elle n'affecte pas les normes du marché du travail. De plus, les prestataires de services ne se concurrencent pas seulement sur les prix, mais aussi sur la qualité, la sécurité ou le respect de l'environnement ; si les normes exigées dans ces domaines sont abaissées, leur compétitivité hors-prix risque d'être affaiblie.

Au total, les risques de concurrence sur les règles introduits par le PPO semblent *a priori* limités⁸. En revanche, l'effet de la DS, et en particulier du PPO, en termes de libéralisation des échanges est potentiellement important⁹ ; c'est à cet effet que l'analyse qui suit est consacrée.

■ Efficience et redistribution

L'argument de base en faveur de la libéralisation des échanges de services, comme de biens, réside dans les gains statiques attendus de la spécialisation des pays selon leur avantage comparatif. Au lieu de produire les biens et services pour lesquels ils ont des prix relatifs élevés, les pays peuvent les importer et se spécialiser là où ils ont des prix relatifs faibles. Les différences de prix relatifs existant au sein de l'UE indiquent qu'il y a des gains potentiels à attendre de la libéralisation des échanges de services (graphique 1).

Graphique 1 – Prix des services rapportés aux prix des biens



Source : OCDE (2004), Purchasing Power Parities and Real Expenditures: 2002 Benchmark Year.

Ces gains statiques traditionnels de l'échange résultent d'une hausse du surplus du producteur disposant d'un avantage comparatif (grâce à un accès élargi au marché) et d'une hausse du surplus du consommateur (qui bénéficie de prix plus bas). La théorie économique indique que ces gains combinés dépassent toujours les pertes du producteur soumis à la concurrence accrue des importations. La libéralisation des services peut conduire aussi à une amélioration de la productivité (par économies d'échelle, élimination des firmes les moins productives, baisse des

coûts des consommations intermédiaires de services) ; celle-ci peut produire à la fois des gains statiques et des gains dynamiques (accélération de la croissance potentielle).

Pour quantifier les effets économiques de la libéralisation des échanges, on utilise généralement des modèles d'équilibre général calculables qui, typiquement, n'intègrent pas l'ensemble des canaux par lesquels les gains de la libéralisation peuvent s'exercer. Deux exercices de simulation indiquent que la DS augmenterait le PIB de l'EU de l'ordre de 40 milliards d'euros, soit d'environ 0,6%¹⁰. Ils prennent en compte les gains provenant de la spécialisation (qui supposent la mobilité intersectorielle du travail) et ceux provenant des liaisons industrielles ; ils reflètent donc uniquement les gains statiques de la DS et ignorent ses effets sur la croissance potentielle. Une analyse d'impact menée par la Commission européenne extrapole les gains attendus du Programme du Marché Unique de 1992 pour les biens et services et obtient des gains plus élevés (+1,8% sur le PIB)¹¹.

L'opposition à la DS ne vise pas les gains d'efficience globaux attendus de la libéralisation mais se préoccupe des importants effets redistributifs que celle-ci pourrait produire. En particulier, les adversaires de la DS s'attendent à ce que cette libéralisation fasse subir aux anciens membres de l'UE des pertes importantes de salaires et d'emplois dans des activités de services comparativement désavantagées.

Les effets redistributifs de la libéralisation commerciale sont généralement analysés dans le cadre d'un modèle Heckscher-Ohlin qui se place dans un horizon de long terme et suppose la parfaite mobilité du travail entre secteurs. La principale prédiction du modèle est que le facteur de production relativement abondant dans un pays gagne à la libéralisation, tandis que le facteur relativement rare perd. Le travail non qualifié étant le facteur rare à l'Ouest, on s'attendrait donc à ce que les travailleurs non-qualifiés – et seulement eux – s'opposent dans ces pays à la DS. Or, un trait particulier de l'opposition à la DS est qu'elle provient d'organisations représentant des travailleurs peu qualifiés (ouvriers du bâtiment) aussi bien que très qualifiés (médecins). Un autre trait notable est que certains gouvernements de l'Ouest (Royaume-Uni, Irlande) sont en faveur de la DS, tandis que d'autres y sont opposés (Allemagne et France). Ceci signifie que le modèle H-O ne fournit pas le cadre d'analyse approprié pour analyser les effets redistributifs de la DS. La principale alternative est fournie par le modèle à facteurs spécifiques qui adopte une vision à court terme de l'économie et suppose la parfaite immobilité du travail entre secteurs¹². Ici, ce ne sont pas les *facteurs* de production qui gagnent ou perdent à

8. Notons que le PPO prévoit la possibilité de ré-introduire les normes du pays d'accueil, si celles-ci sont dans l'intérêt général.

9. Selon Kox *et al.*, l'hétérogénéité des règles, au delà du niveau absolu de régulation, constitue une barrière importante aux échanges. L'application d'une DS incluant le PPO pourrait augmenter de 30% à 60% les échanges de services commerciaux au sein de l'UE. H. Kox, A. Lejour & R. Montizaan (2005), "The free movement of services within the EU", CPB Document n° 69 (revised September 2005), La Haye.

10. Copenhagen Economics (2005), "Economic assessment of the barriers to the internal market for services", report prepared for the European Commission ; R. O'Toole (2005), "The Services Directive: An initial estimate for Ireland", Forfas (revised February 2005).

11. European Commission (2004), "Extended impact assessment of a proposal for a Directive on Services in the Internal Market", Staff Working Paper.

12. À court terme, le travail est immobile entre secteurs car les individus possèdent des qualifications propres au secteur qui les emploie. De plus, le passage d'un secteur à l'autre crée le risque d'un chômage temporaire, en particulier si les coûts d'embauche sont élevés. Enfin, l'entrée de certains secteurs est limitée par des barrières réglementaires.

la libéralisation selon leur abondance relative, ce sont les *secteurs* qui gagnent ou perdent selon qu'ils bénéficient de l'accès élargi au marché ou qu'ils sont touchés par la concurrence accrue. Dans ce cadre, des secteurs à emploi très qualifié comme à emploi peu qualifié des pays de l'Ouest peuvent connaître, à la suite de la DS, une intensification de la concurrence provenant de l'Est. On appréhende dès lors mieux le fait que l'opposition à la DS se soit formée sur des bases sectorielles. De son côté, G. Saint-Paul¹³ considère que les effets redistributifs à l'Ouest dépendent de la différence entre les degrés de mobilité intersectorielle à l'Est et à l'Ouest : ils sont d'autant plus importants que la mobilité est faible à l'Ouest relativement à l'Est. Saint-Paul explique ainsi que l'opposition à la DS a été plus forte dans les pays (France, Allemagne) où cette mobilité est plus faible¹⁴.

L'analyse économique laisse ainsi attendre de la DS des gains d'efficacité et des effets redistributifs dus à l'imparfaite mobilité intersectorielle du travail. Face à la dispersion des gains entre un grand nombre d'individus ou de firmes qui bénéficient chacun d'un peu de l'efficacité supplémentaire produite par la libéralisation, le petit nombre d'individus qui perdent peuvent s'organiser et exercer une pression politique contre la DS.

Un premier type de mesures pourrait augmenter la viabilité politique de la DS, sans limiter ses effets d'efficacité. Il s'agirait de s'attaquer à la source des effets redistributifs, autrement dit d'accroître la mobilité intersectorielle du travail par des programmes de formation et d'indemnisation. Le "fonds de globalisation" proposé par la Commission européenne pourrait être utilisé à cet effet. La mobilité intersectorielle pourrait aussi être accrue par une réduction des coûts d'embauche. Une mesure complémentaire consisterait à réduire les barrières réglementaires à l'entrée de certaines professions ; c'est une mesure délicate cependant, car elle suppose de pouvoir faire le partage entre les dispositifs justifiés par la théorie économique¹⁵ et ceux qui ne le sont pas.

Un autre type de mesures pourrait renforcer la viabilité de la DS, mais il réclamerait de sacrifier une partie des gains d'efficacité pour réduire les problèmes de redistribution. Une possibilité

consisterait à introduire davantage de dérogations au PPO afin de limiter son impact sur la libéralisation des échanges et ses effets redistributifs associés. Certaines normes de qualité, de sécurité ou d'environnement pourraient, par exemple, être exemptées du PPO. Cependant, comme on l'a dit, le PPO n'affecte qu'un sous-mode de fourniture de services et ne s'applique ni aux services d'intérêt économique général ni au droit du travail. Réduire son champ d'application reviendrait pratiquement à l'éliminer. Ce faisant, les gains d'efficacité auxquels on renoncerait pourraient être importants. L'hétérogénéité des règles entre pays constitue un frein puissant aux échanges (cf. note 9) ne serait-ce que par les coûts d'information qu'elle entraîne. Or, le PPO, comme on l'a vu, fait disparaître cette hétérogénéité pour le prestataire. De plus, exclure du PPO des normes de qualité, de sécurité ou d'environnement ouvrirait la porte aux abus de la part des états-membres qui pourraient utiliser ces dérogations pour réintroduire des mesures de nature protectionniste.

Une autre possibilité serait d'exempter de la DS les secteurs les plus sensibles politiquement. Idéalement, ces dérogations sectorielles devraient être accordées sur une base temporaire de façon à donner aux secteurs concernés le temps de s'adapter à la directive. En cas de dérogations permanentes, un mécanisme de réexamen périodique de leur justification pourrait être introduit. Comme pour l'essentiel la DS adopte une approche horizontale qui inclut de nombreux secteurs, quelques dérogations sectorielles ne devraient pas réduire considérablement son champ d'application. De plus, le risque évoqué d'ouvrir la porte à la ré-introduction de mesures protectionnistes n'existe pas dans ce cas. Pour renforcer la viabilité politique de la directive, sortir de son champ les secteurs les plus sensibles apparaît alors plus judicieux que sortir certains types de règles du champ d'application du principe du pays d'origine.

Cyrille Schwellnus
cyrille.schwellnus@cepil.fr

4

13. G. Saint-Paul (2005), "Making sense of Bolkestein-bashing: Trade liberalisation under segmented labour markets", CEPR Discussion Paper n° 5100.

14. Comme indiqué note 12, les coûts d'embauche constituent l'un des obstacles à la mobilité intersectorielle. Il est intéressant de noter que l'opposition politique à la DS a été plus forte dans les pays où ces coûts sont relativement élevés (voir les indicateurs de la Banque mondiale, *Doing Business Report*, 2005).

15. Par exemple, les barrières à l'entrée des professions réglementées constituent, pour une part, une réponse au problème de l'information imparfaite du consommateur quant à la qualité du service fourni.

LA LETTRE DU CEPII © CEPII, PARIS, 2006 REDACTION Centre d'études prospectives et d'informations internationales, 9, rue Georges-Pitard 75015 Paris. Tél. : 33 (0)1 53 68 55 14 Fax : 33 (0)1 53 68 55 03	DIRECTEUR DE LA PUBLICATION : Lionel Fontagné	ABONNEMENT (11 numéros) France 48,50 € TTC Europe 50,10 € TTC DOM-TOM (HT, avion éco.) 49,10 € HT Autres pays (HT, avion éco.) 50,10 € HT Supl. avion rapide 0,89 €	Le CEPII est sur le WEB son adresse : www.cepil.fr ISSN 0243-1947 CCP n° 1462 AD 1 ^{er} trimestre 2006 Janvier 2006 Imp. ROBERT-PARIS Imprimé en France.
	REDACTION EN CHEF : Agnès Chevallier	GRAPHIQUES : Didier Boivin	Adresser votre commande à : La Documentation française, 124, rue Henri Barbusse 93308 Aubervilliers Cedex Tél. : 01 40 15 70 00
	REALISATION : Laure Boivin		
	DIFFUSION : La Documentation française.		