



PARIS

DIRECTION DE L'EDUCATION, DE L'EMPLOI, DU TRAVAIL ET DES AFFAIRES SOCIALES
COMITE DE L'EMPLOI, DU TRAVAIL ET DES AFFAIRES SOCIALES

Or. Ang.

DEELSA/ELSA/WP2(99)7
A usage officiel

Groupe de travail sur les migrations

PRESTATION DE SERVICES ET MOBILITE INTERNATIONALE DE LA
MAIN-D'OEUVRE

(Note du Secrétariat)

Le rapport ci-joint a été préparé par Ms Ally Loung (Department of Foreign Affairs and International Trade, Government of Canada), consultant de l'OCDE. Les vues exprimées sont celles de l'auteur et n'engagent ni l'Organisation, ni les Autorités nationales.

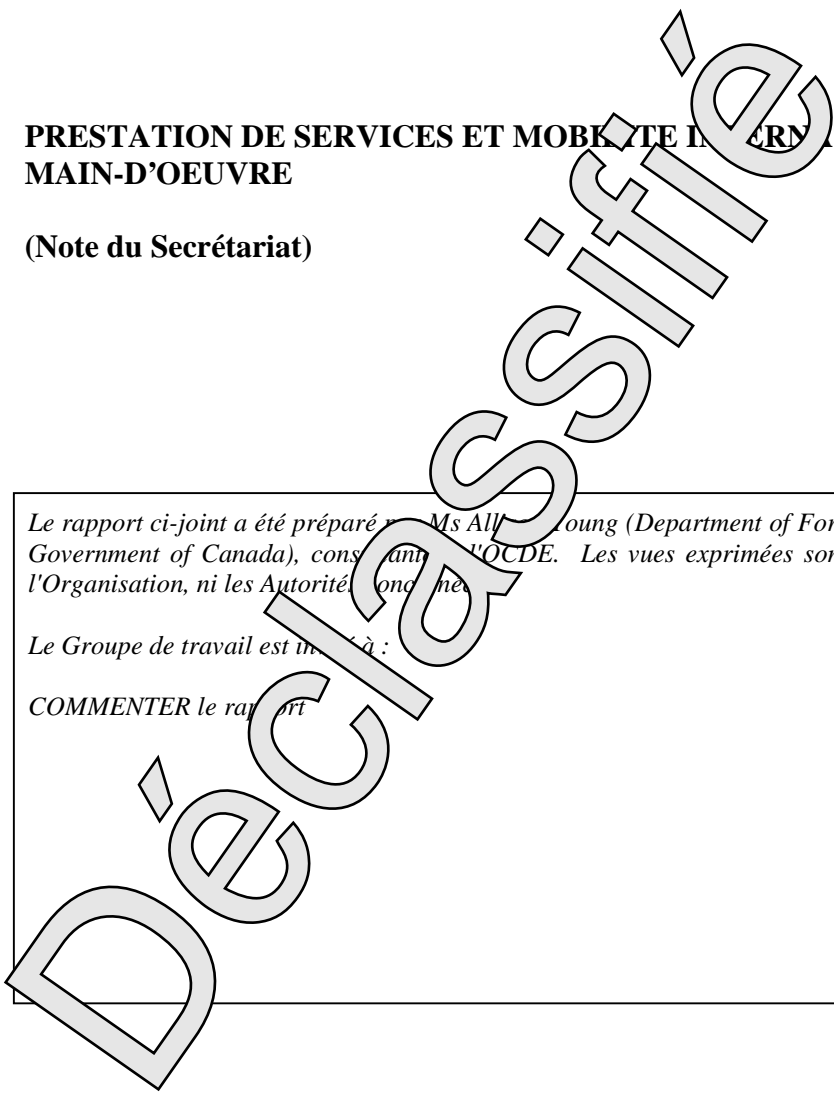
Le Groupe de travail est invité à :

COMMENTER le rapport

80160

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine
Complete document available on OLIS in its original format

Or. Ang.



PRESTATIONS DE SERVICES ET MOBILITE INTERNATIONALE DE LA MAIN-D'OEUVRE

Introduction

1. De nombreux accords commerciaux incluent désormais des dispositions relatives à la mobilité de la main-d'œuvre, en particulier à propos du commerce des services. C'est le cas notamment du Traité instituant la Communauté européenne (CE), de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) et de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS).

2. Dans le cas du Traité instituant la Communauté européenne, l'article 48 relatif à la libre circulation des travailleurs, l'article 52 sur la liberté d'établissement et l'article 59 sur la libre prestation des services prévoient non seulement l'accès temporaire mais aussi l'installation permanente dans la région, quel que soit le niveau de qualification. En outre, l'article 6 du Traité interdit toute discrimination exercée en raison de la nationalité. Cela signifie que les ressortissants de chaque Etat membre doivent, dans le champ d'application matériel et personnel défini par le Traité, être assimilés aux ressortissants de tout autre Etat membre dans lequel ils séjournent ou résident en permanence.¹

3. Pendant les cinquante ans qui ont suivi la signature du Traité de Rome, des problèmes complexes se sont posés à propos de l'application de ces articles. Ces problèmes portent notamment sur les salaires, les conditions de travail, la sécurité sociale, les qualifications, les autorisations d'exercer, les normes, etc. Il n'entre pas dans le cadre du présent document de les passer en revue car ils ont été longuement traités ailleurs.² En revanche, on étudiera ici la façon dont les dispositions de l'ALENA et de l'AGCS relatives à la mobilité de la main-d'œuvre définissent les migrations internationales, définition qui pose aux Etats et au système public des problèmes analogues à ceux rencontrés par la Communauté européenne. Le présent document reprendra la littérature consacrée à la migration internationale de la main-d'œuvre et au commerce pour mieux faire comprendre comment ces problèmes se posent dans le cadre des accords commerciaux en question.

1. Examen des travaux publiés sur la migration internationale de la main-d'œuvre :

4. Les ouvrages qui cherchent à expliquer les causes de la migration internationale de la main-d'œuvre avancent cinq grandes explications :

1. *L'approche macro-économique néoclassique* selon laquelle les principales causes qui sous-tendent les décisions individuelles de migrer sont les écarts dans les salaires, dans la productivité, et donc dans l'offre et la demande de main-d'œuvre entre les pays d'origine et de destination ;
2. *L'approche micro-économique néoclassique* selon laquelle la migration est le résultat d'une analyse coût-avantages d'individus rationnels, où les taux de chômage et les écarts entre les salaires payés constituent des facteurs déterminants ;

3. *La nouvelle économie de la migration* : la migration est considérée comme une manière pour les familles de diversifier leurs sources de revenus, de minimiser les risques et d'obtenir du crédit et des capitaux. Elle est induite principalement par l'incapacité des marchés (par exemple les marchés de l'assurance ou des capitaux) à combler les besoins ;
4. *La théorie de la dualité des marchés du travail*, selon laquelle la migration internationale serait suscitée essentiellement par la demande de migrants acceptant des salaires peu élevés par les employeurs des économies développées. Ce seraient les politiques de recrutement des pays de destination qui façonneraient les flux migratoires ; et
5. *Les théories de la mondialisation* selon lesquelles l'effet perturbateur des structures économiques capitalistes sur les sociétés traditionnelles, périphériques ou non capitalistes, serait générateur de migration.³

5. Il est intéressant de constater que ces approches du problème des migrations ont généralement comme point de départ des considérations centrées sur l'Etat. Autrement dit, les mouvements migratoires résultent d'une mauvaise situation économique dans le pays d'origine et d'une situation économique meilleure dans le pays d'accueil. Si la situation économique n'était pas mauvaise, la migration serait inutile. Ces approches mettent aussi en évidence la façon dont ceux qui recrutent des travailleurs migrants essaient d'échapper à la réglementation intérieure du pays d'accueil. Le principe de base est que l'Etat est mieux en mesure de faire appliquer la réglementation intérieure quand il n'y a pas de mobilité de la main-d'œuvre. D'où l'importance qu'accordent depuis toujours les pays d'accueil à la mise en place de dispositifs favorables à la migration permanente et non pas temporaire ; d'où aussi l'importance accordée dans la littérature à la mobilité permanente non pas temporaire de la main-d'œuvre et aux politiques migratoires axées sur les Etats.

6. Comme l'a souligné en 1987 John Salt, spécialiste des migrations internationales, les nouveaux problèmes auxquels sont confrontées les personnes qui s'intéressent à cette question sont notamment le lien entre les migrations internationales et les relations politiques officielles entre Etats, la migration internationale en tant qu'élément du nouvel ordre économique mondial, et l'importance accordée aux mouvements plutôt qu'à la migration -- ou aux flux provisoires par opposition aux flux permanents qui peuvent être des flux Sud-Nord mais aussi Sud-Sud, Nord-Nord et Nord-Sud.⁴ Il n'y a guère eu d'études sur les migrations axées sur ces problèmes nouveaux, notamment sur les cas où les accords de commerce ont pour effet de favoriser la migration internationale de la main-d'œuvre. Certains spécialistes se sont consacrés au problème de l'« exode des cerveaux » consécutif à des accords commerciaux comme l'ALENA⁵ mais n'ont pas examiné ces accords suffisamment en détail pour comprendre comment et pourquoi les relations politiques officielles entre Etats étaient à l'origine de ce phénomène. D'autres spécialistes se sont penchés sur les mouvements temporaires des personnes mutées à l'intérieur d'une société dans le cadre de la mondialisation de l'économie⁶, mais n'ont pas étudié comment ou pourquoi ces mouvements avaient été facilités par l'ALENA et l'AGCS. Etant donné que ces deux accords traitent des relations politiques entre Etats, s'efforcent de faciliter la migration de la main-d'œuvre dans le cadre de la mondialisation et mettent l'accent sur les mouvements temporaires, une étude des dispositions relatives à la mobilité de la main-d'œuvre devrait jeter un éclairage nouveau sur les raisons de la migration internationale de la main-d'œuvre et sur ses incidences pour les Etats et le système public.

2. Travaux publiés sur le commerce

7. Si les ouvrages sur les migrations ne s'intéressent pas aux aspects pertinents de la littérature sur le commerce qui ont trait à la mobilité de la main-d'œuvre, les travaux publiés sur le commerce ne traitent pas des problèmes soulevés par les migrations internationales et n'ont pas tiré parti des publications sur la

question pour essayer de comprendre les raisons des mouvements temporaires et la façon dont ils peuvent être favorisés par des accords commerciaux. En effet, il est frappant de constater qu'il n'y a guère d'interaction entre ces deux types de publications même si elles semblent s'intéresser à la même question, à savoir les mouvements de la main-d'œuvre.

8. Comme nous l'avons indiqué plus haut, les ouvrages sur les migrations portent depuis toujours davantage sur les flux permanents que sur les flux temporaires et commencent seulement à se pencher sur les mouvements dans le secteur des services.⁷ Si les publications relatives au commerce portent quant à elles sur la circulation des personnes, elles sont consacrées principalement aux mouvements temporaires de prestataires de services et à la façon dont ces mouvements sont officiellement organisés dans le cadre des accords commerciaux.

9. Pour déterminer comment et pourquoi libéraliser les mouvements de personnes dans le cadre d'accords commerciaux, les ouvrages sur la politique commerciale ont généralement utilisé deux sources. La première est la littérature commerciale dans laquelle un effort a été fourni pour expliquer l'utilité des mouvements temporaires pour les prestataires de services.⁸ En règle générale, ces ouvrages définissent les mutations internes comme un élément capital de l'investissement étranger direct qui permet de réussir la prestation de services. La deuxième source est la théorie développée par des spécialistes des pays les moins avancés (PMA) et par la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) pour expliquer pourquoi les mouvements temporaires de prestataires de services indépendants de l'investissement étranger direct sont légitimes, nécessaires et possibles dans le cadre d'accords comme l'ALENA et l'AGCS.⁹

10. Comme on peut déjà s'en apercevoir, cette littérature ne se place pas du point de vue de l'Etat mais dans une perspective internationale qui considère que les marchés des services, y compris les marchés du travail, ont un caractère mondial. Qu'entend-on par « services » et pourquoi les marchés des services sont-ils considérés comme ayant un caractère mondial ? Pour résumer, les services sont généralement définis comme étant des biens intangibles, produits et livrés simultanément. On les considère comme le ciment de l'économie car ils sont intégrés non seulement dans les technologies les plus récentes mises au point par des spécialistes hautement qualifiés, mais aussi dans ce qu'on appelle les activités économiques et sociales de base comme l'éducation, l'aide à l'enfance, la santé, le bâtiment, etc. Il est notoire que dans les pays de l'OCDE, le secteur des services représente plus de 60% de la population active, aussi bien dans les emplois peu qualifiés que dans les professions exigeant un très haut niveau de compétences.

11. Du point de vue des prestataires, le marché des services peut désormais être qualifié de mondial en raison des avancées technologiques majeures, en particulier dans les domaines des télécommunications et des transports. En outre, l'attitude plus volontariste adoptée par les Etats ces dix dernières années à l'égard de l'investissement étranger direct a développé les possibilités de fournir ou de vendre des services à l'échelle mondiale. De fait, il n'est guère étonnant de constater que le commerce des services a connu une croissance rapide au cours de la décennie écoulée, comme le montrent les statistiques sur la balance des paiements.¹⁰

12. En règle générale, les services peuvent être commercialisés sous quatre formes : par les communications transfrontières (télécopie), par le mouvement des consommateurs de services (tourisme), par le biais de l'investissement étranger direct (établissement d'une présence commerciale) et par le mouvement d'un prestataire de services (mobilité de la main-d'œuvre). Du point de vue et du commerce et de la migration, il importe d'avoir à l'esprit que la prestation d'un service par un mouvement de personnes peut s'effectuer en marge ou indépendamment d'un investissement étranger direct. Dans le premier cas, l'opération est généralement entreprise par des sociétés multinationales de pays développés et suppose le mouvement de personnels hautement qualifiés, mutés à l'intérieur de la société, par exemple. Dans le deuxième cas, l'opération est généralement effectuée par les pays les moins avancés et peut faire appel à de

la main-d'œuvre aussi bien très qualifiée que peu qualifiée, pour la prestation de services informatiques ou de construction, par exemple. Cette distinction est importante non seulement parce qu'elle reflète la façon dont les services sont commercialisés mais aussi parce qu'elle commence à montrer comment les accords commerciaux permettent aux Etats de privilégier certaines formes de mobilité de la main-d'œuvre par rapport à d'autres.

3. Liens entre la politique commerciale et la politique réglementaire intérieure en ce qui concerne les mouvements temporaires de prestataires de services

13. Par conséquent, d'une façon générale, les publications sur le commerce traitent de la mobilité de la main-d'œuvre sous l'angle des mouvements temporaires de prestataires de services. Elles ne prennent pas en considération l'impact que pourraient avoir ces mouvements sur le marché du travail, si ce n'est pour souligner que les prestataires de services ne pénètrent pas le marché du travail local en raison du caractère temporaire de leurs mouvements. Dans ce cas précis, un problème conceptuel se pose car il s'agit de savoir comment définir le mouvement temporaire dans une perspective nationale. Du point de vue du commerce international des services, le mouvement temporaire se définit comme toute forme de mouvement non permanent. Cela peut sembler évident à ceci près que les travailleurs temporaires prestataires de services souhaitent souvent séjourner dans un pays d'accueil pendant de nombreuses années en conservant leur statut de temporaire. Ils demeurent ainsi parce qu'ils n'auront pas fait le nécessaire pour devenir résidents ou citoyens et parce que leur employeur peut se trouver dans le pays d'origine.

14. Au plan national, des limites sont imposées à l'admission des travailleurs temporaires parce que dans bien des cas, ils ne font pas l'objet des mêmes contrôles que les travailleurs résidents ou nationaux. Ce problème se pose parce que les travailleurs temporaires peuvent être employés dans le pays d'origine ou dans le pays d'accueil, soit en vertu d'un contrat de travail, soit à titre permanent. Selon la nature de l'emploi, ces travailleurs et leurs employeurs peuvent ne pas être soumis aux mêmes prélèvements fiscaux ou aux mêmes conditions d'emploi que ceux en vigueur dans le pays d'accueil. Le pays a donc le sentiment que leur statut de temporaire l'empêche d'élaborer et de mettre en œuvre des politiques de développement du marché du travail, par exemple des programmes de formation, de développement régional, etc. Il réagit à cette situation en rendant l'admission temporaire difficile.

15. Cette attitude met en évidence le fait que les responsables de l'immigration et du développement du marché du travail tant dans les pays de l'OCDE que dans les pays les moins avancés ne sont pas suffisamment organisés pour résoudre cet aspect de l'ordre économique mondial, à savoir le mouvement temporaire des prestataires de services. La plupart des responsables de l'immigration ont pour mission d'appliquer des textes législatifs dont l'orientation est largement défensive, et non pas de se préoccuper du monde international des affaires et de faciliter l'entrée temporaire des prestataires de services. Dans de nombreux pays, on ne sait encore pas très bien à qui incombe cette responsabilité à l'échelon national. Faire face aux besoins du marché du travail avec de la main-d'œuvre temporaire est du ressort des autorités responsables du marché du travail, lesquelles ne contrôlent pas les conditions d'admission dans le pays et s'occupent depuis toujours des relations entre patronat et salariés à l'échelon national et non pas des prestataires internationaux de services qui affirment ne pas pénétrer le marché du travail local. A l'évidence, il existe dans la politique nationale un vide à la fois théorique et pratique sur la question de savoir qui est le mieux à même de répondre aux exigences de la prestation de services par les mouvements temporaires de personnes physiques.

16. Pour résumer, nous nous trouvons dans une situation où les accords commerciaux ne traitent pas des incidences que les mouvements temporaires de prestataires de services peuvent avoir sur les économies locales alors même que la politique réglementaire intérieure ne précise pas de façon certaine comment et par qui doit être traité le problème de la main-d'œuvre temporaire. Il est possible que la littérature sur la

migration internationale de la main-d'œuvre donne certaines indications théoriques sur les moyens de combler ce vide. En particulier, le fait qu'elle associe les mouvements temporaires au développement d'un marché des compétences, aux incidences sur le développement du marché du travail local et à la nature du contrat de travail peut permettre de mieux comprendre les dispositions relatives à l'admission temporaire des prestataires de services contenues dans l'ALENA et l'AGCS.

4. ALENA

17. Les dispositions de l'ALENA relatives à la mobilité de la main-d'œuvre figurent au chapitre 16 de l'accord intitulé « Admission temporaire des hommes et des femmes d'affaires ». La prestation de services par les mouvements de personnes a été prévue pour la première fois dans l'Accord de libre-échange entre le Canada et les Etats-Unis qui reconnaissait le caractère essentiel de cette forme de mouvement pour la production et la prestation des services. Ces dispositions ont été reprises dans l'ALENA (quand le Mexique a adhéré à l'accord) dans presque les mêmes termes. Par conséquent, l'admission temporaire des prestataires de services (dans des domaines autres que les travaux agricoles ou les entreprises de main-d'œuvre) est autorisée. Les prestataires de services dont l'admission est autorisée en vertu de l'ALENA sont les hommes et femmes d'affaires en visite, les négociants et investisseurs, les personnes mutées à l'intérieur d'une société et les professionnels. Le mouvement temporaire de ces catégories de personnes est autorisé, qu'il soit lié ou non à un investissement étranger direct. Pour les deux dernières catégories, l'activité peut s'exercer aussi bien dans le pays d'origine que dans le pays d'accueil.

18. L'ALENA a pour objet de favoriser les mouvements temporaires de personnes hautement qualifiées et donc de développer un marché des compétences. Cela ressort tout particulièrement des dispositions relatives aux personnes mutées à l'intérieur d'une société qui doivent assurer des services en qualité de gestionnaire ou de directeur ou à un poste exigeant des connaissances spécialisées, et aux professionnels qui, en vertu de l'appendice D contenant la liste des professions, doivent être titulaires au minimum d'un baccalauréat pour faire partie de cette catégorie. En outre, l'ALENA prévoit que les Etats-Unis accorderont une protection supplémentaire aux prestataires de services du Mexique désireux d'être admis dans la catégorie des professionnels, en approuvant chaque année un maximum de 5 500 demandes d'admission pour une période de dix années après la date d'entrée en vigueur de l'Accord.¹¹ Le fait que l'Accord contienne des dispositions relatives aux personnes mutées à l'intérieur d'une société qui ont des « connaissances spécialisées » laisse la possibilité d'autoriser l'admission des prestataires de services qui n'ont pas un niveau de formation élevé. Toutefois, cette catégorie faisant l'objet d'un traitement discrétionnaire, la probabilité d'obtenir une autorisation d'admission pour des travailleurs peu qualifiés est faible.

19. Il est intéressant de constater que si les dispositions de ce chapitre précisent qu'il s'agit d'une admission temporaire qui ne doit pas être interprétée comme signifiant une possibilité de pénétrer le marché du travail local, des interactions doivent exister avec la législation en vigueur relative à l'immigration et au développement du marché du travail qui s'applique brutalement dès lors qu'un individu franchit la frontière, quelles que soient ses intentions par rapport au marché du travail local et quelles que soient les dispositions de l'ALENA concernant son mouvement. Cela signifie que dans le cas des Etats-Unis, par exemple, les personnes admises en tant que professionnels et devant être recrutées par un employeur local peuvent être immédiatement parrainées pour obtenir le statut de résident. Il s'agit là d'un processus d'admission « par la petite porte » réservé aux professionnels hautement qualifiés.

20. La liste des professionnels figurant à l'Annexe D de l'Accord dont les dispositions régissent l'admission permanente sur le marché du travail des Etats-Unis a été de plus en plus souvent utilisée par les Canadiens attirés par la solidité du marché du travail de ce pays et par les perspectives d'une fiscalité moins lourde. Il semble que ce mouvement soit considéré comme un exode des compétences du Canada

vers les Etats-Unis et ne soit pas de bon augure pour l'évolution du marché du travail local au Canada. Le gouvernement canadien affirme que ses ressortissants constituent le groupe qui risque le moins de rester sur le marché du travail des Etats-Unis au-delà d'une période de cinq ans et que par conséquent, l'expérience qu'ils acquièrent sur ce marché finira par profiter au Canada à leur retour.

21. On ne sait pas bien dans quelle mesure ce mouvement porte atteinte aux conditions d'emploi en raison de la nature même du contrat de travail. Certaines observations ponctuelles émanant de la *American Nursing Association*, par exemple, laissent entendre que les infirmières canadiennes sont disposées à accepter des salaires inférieurs à ceux de leurs collègues des Etats-Unis, ce qui incite l'Association à demander le retrait de cette profession de la liste figurant à l'Annexe D. Toutefois, la diversité des niveaux de formation que reçoivent les infirmières au Canada et aux Etats-Unis rend cette revendication plus complexe.

22. Fait intéressant, en l'absence d'un dispositif reconnaissant les qualifications et les autorisations à obtenir pour exercer la profession concernée, la liste des professions ne garantit pas l'accès au marché du travail d'un État partie à l'Accord. Le chapitre 12 de l'ALENA relatif au Commerce transfrontières des services prévoit la mise en place de dispositifs de ce type en encourageant les parties à l'Accord à élaborer des normes professionnelles acceptables par tous, et à formuler des recommandations pour conclure des accords de reconnaissance mutuelle dans les domaines de l'éducation, des examens, de l'expérience, de la conduite et de la déontologie, du perfectionnement professionnel et de la reconnaissance professionnelle, de l'étendue de la pratique, des connaissances locales et de la protection du consommateur. Jusqu'à présent, de tels accords n'ont été conclus que sur une base bilatérale entre les Etats-Unis et le Canada dans les domaines de l'architecture et de la comptabilité. Des efforts fournis récemment pour conclure des accords trilatéraux au profit des ingénieurs ont échoué ; le Canada et le Mexique étaient disposés à signer l'accord mais une seule juridiction des Etats-Unis, celle du Texas, souhaitait y adhérer.

23. Bien que les accords de reconnaissance mutuelle privilégient la main-d'œuvre hautement qualifiée, ils donnent aussi l'occasion à des professionnels des pays les moins avancés de comparer leurs normes avec celles de pays économiquement plus développés. Dans le cas des ingénieurs, les normes du Mexique ont été jugées élevées, ce qui a donné confiance aux ingénieurs mexicains souhaitant négocier leurs services à l'étranger, et a retenu l'attention de deux autres juridictions de pays développés. Le fait que les accords de reconnaissance mutuelle (avec lesquels la Communauté européenne a fait œuvre de précurseur) n'harmonisent pas les normes mais constituent un dispositif de reconnaissance mutuelle des normes d'autres juridictions est favorable au développement local car aussi bien la diversité que la qualité peuvent être garanties simultanément.

5. AGCS

24. Les dispositions de l'AGCS relatives à la mobilité de la main-d'œuvre figurent dans ce qu'on appelle le mode 4, à savoir la fourniture d'un service par la présence de personnes physiques. Les engagements concernant la libéralisation du mode 4 ou l'autorisation d'admission pour la prestation de services par des mouvements de personnes figurent dans les listes d'engagements des pays. Ces listes contiennent aussi les restrictions que les pays souhaitent imposer à l'admission temporaire. Ces restrictions peuvent être d'ordre quantitatif, pour ce qui est du nombre d'étrangers pouvant être admis dans un secteur particulier, ou exiger « un examen des besoins économiques » qui correspond généralement à un examen de l'évolution du marché du travail et qui consiste à vérifier, avant d'autoriser l'admission, qu'il n'y a pas de main-d'œuvre locale disponible. Ces restrictions existent en dépit du fait que les entrants du mode 4 sont censés ne pas pénétrer le marché du travail local.

25. Il est intéressant de constater que l'introduction de la mobilité de la main-d'œuvre dans l'AGCS a été préconisée à la fois par les sociétés multinationales et par les pays les moins avancés lors des négociations commerciales multilatérales du cycle d'Uruguay (1987-94), quand l'AGCS a été négocié. Pour les entreprises multinationales, la mobilité de la main-d'œuvre était nécessaire pour favoriser l'investissement financier direct, et les pays les moins avancés y étaient favorables pour compenser l'allègement des restrictions imposées à cette forme d'investissement. La façon dont la mobilité de la main-d'œuvre est positionnée dans l'Accord permet une inscription sur les listes associées mode 3 ou à l'établissement d'une présence commerciale, ce qui intéresse principalement les entreprises multinationales des pays de l'OCDE capables d'effectuer des investissements étrangers directs et de procéder à des mutations internes, *mais aussi* comme un mouvement indépendant de tout autre mode. Les pays les moins avancés prennent fait et cause pour cette indépendance car ils ne disposent généralement pas d'entreprises multinationales locales capables d'effectuer des investissements étrangers directs mais souhaiteraient exporter des services dans le cadre de mouvements temporaires de main-d'œuvre, principalement dans les domaines de la santé, de l'informatique et des technologies de l'information, dans le domaine maritime et dans le secteur du bâtiment. Par conséquent, l'AGCS contient des dispositions relatives à la mobilité de la main-d'œuvre qui, tout en étant favorables aux entreprises multinationales, constituent un compromis politique pour attirer davantage les PMA dans le système commercial.

26. S'agissant du développement d'un marché des compétences, les engagements de l'AGCS privilégient les personnels hautement qualifiés et les personnes qui assurent des services en liaison avec un investissement étranger direct en qualité de gestionnaires, de directeurs, à un emploi exigeant des connaissances spécialisées et dans le cadre d'une mutation interne. Certains engagements prévoient aussi le mouvement de professionnels mais font souvent expressément l'objet de limitations numériques, d'un examen des besoins économiques et ne sont autorisés qu'en relation avec un investissement étranger direct. Comme dans le cas de l'ALENA, certaines ouvertures pour la main-d'œuvre peu qualifiée sont prévues dans la catégorie des emplois exigeant des connaissances « spécialisées ». S'agissant des Etats-Unis, dont la liste prévoit expressément qu'un spécialiste n'est pas nécessairement tenu d'avoir un niveau de formation minimum, cette catégorie est utilisée par les personnes dites peu qualifiées pour obtenir l'admission sur le marché américain.

27. Dans le prochain cycle de négociations sur les services qui doit commencer en 2000, les PMA ont indiqué qu'ils s'efforceraient d'obtenir la réduction des restrictions numériques et des examens des besoins économiques dans les listes d'engagements et qu'ils essaieraient d'élargir les secteurs des services dans lesquels peuvent être effectués des mouvements de prestataires indépendamment d'un investissement étranger direct. Bien que la tâche s'annonce difficile en raison des sensibilités politiques qui entourent l'admission temporaire sur les marchés des pays de l'OCDE, les PMA feront valoir qu'un meilleur accès à leurs marchés par le biais de l'investissement étranger direct devrait être conditionné à un meilleur accès aux marchés des pays de l'OCDE avec l'admission temporaire des prestataires de services. De leur point de vue, les engagements actuels sont déséquilibrés parce qu'ils privilégient les mouvements de capitaux au détriment des mouvements de personnes et, par conséquent, réduisent l'avantage comparatif des PMA dans le domaine des ressources humaines, dans certains secteurs d'exportation intéressants pour eux. Les PMA souhaiteraient donc que l'AGCS permette d'élargir le marché des compétences et leur offre davantage de possibilités de participer véritablement à l'activité économique.

28. Un des principaux obstacles à cet élargissement dans le cadre de l'AGCS, est que l'admission temporaire non liée à l'établissement d'une présence commerciale n'est pas bien réglementée en ce qui concerne la nature du contrat de travail. Autrement dit, l'employeur se trouve-t-il dans le pays d'origine ou dans le pays d'accueil ? L'emploi repose-t-il sur une relation entre parties contractantes ou sur une relation employeur-salarié ? Les listes d'engagements définissent diversement ces possibilités.

29. Ces questions ont leur importance pour le développement du marché du travail national ou local parce que, selon la localisation de l'employeur, différents problèmes de réglementation se posent en ce qui concerne l'imposition, les salaires, la réglementation et le développement du marché du travail, les conventions collectives, les statistiques, etc. Elles ont aussi une importance sur le plan politique car l'argument selon lequel le recours au mode 4 n'a pas pour effet de supprimer des emplois locaux repose sur le principe qu'un prestataire de services étranger ne prend pas l'emploi de travailleurs locaux parce que ces derniers ne sont pas sur le marché du travail. Quand des prestataires de services étrangers sont recrutés par un employeur d'un pays d'accueil, ils sont généralement censés combler un manque sur le marché du travail local. D'un point de vue commercial, ces questions revêtent une importance car elles modifient la capacité concurrentielle des prestataires de services, des consommateurs et des employeurs. Du point de vue de la migration de la main-d'œuvre, elles posent des problèmes de développement du marché du travail local qui ne sont pas traités de façon satisfaisante par les listes d'engagements. On ne voit pas bien dans quel cadre elles pourraient être prises en compte car l'AGCS ne prévoit pas de négociations sur les normes du travail.

30. Les politiques du marché du travail local sont elles aussi touchées par les dispositions de l'AGCS en raison du caractère contraignant des engagements. En d'autres termes, les Etats membres ne peuvent jamais revenir sur leurs engagements d'autoriser l'admission temporaire de prestataires de services. Cette situation se traduit par un immobilisme des politiques du marché du travail local élaborées par les Etats, et a pour effet d'empêcher ces derniers de mettre en œuvre des politiques nouvelles quand le besoin s'en fait sentir.

31. Fait intéressant, l'AGCS contient un article sur la réglementation intérieure en vertu duquel il y a lieu d'établir des disciplines afin de faire en sorte que les mesures en rapport avec 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. Cet article autorise le Conseil du commerce des services à appliquer ces disciplines en s'appuyant sur des critères objectifs et transparents, tels que la compétence et l'aptitude à fournir le service, en faisant en sorte que ces prescriptions ne soient pas plus rigoureuses qu'il n'est nécessaire pour assurer la qualité du service, et, dans le cas des procédures de licences, qu'elles ne constituent pas en soi une restriction à la fourniture du service.

32. En 1995, le Groupe de travail des services professionnels, sous-comité du Conseil de l'AGCS, a été chargé de se consacrer à l'établissement de ces disciplines pour les services comptables. Après trois années d'intenses négociations avec les organes de réglementation intérieure, les associations professionnelles et les entreprises multinationales, le Groupe de travail des services professionnels a élaboré des « Disciplines relatives à la réglementation intérieure dans le secteur des services comptables ». Ce document, critiqué pour ses insuffisances, est au demeurant intéressant pour les incidences qu'il peut avoir sur le développement du marché du travail local compte tenu de la façon dont les services comptables sont exportés par les entreprises multinationales.

33. Pour résumer, l'exportation des services comptables (réalisée principalement par cinq grandes entreprises multinationales implantées dans des pays de l'OCDE) s'effectue dans le cadre de relations contractuelles et non pas de relations société-mère/filiale. En d'autres termes ces services sont fournis par une société locale, le contrat portant sur le contrôle de la qualité et la cohérence des services souvent assurés avec l'aide de personnes mutées à l'intérieur de la société. Toutefois le contrat (et l'action éventuelle des mutations internes sur le marché) doit entrer en concurrence avec le cadre réglementaire intérieur pour le contrôle de la qualité. Dans les cas où la crise financière asiatique, par exemple, a mis en évidence des problèmes liés aux normes de comptabilité, les entreprises multinationales ont été « tenues » d'agir dans ce cadre réglementaire. Toutefois, cette crise financière a incité les professionnels des services comptables du monde entier à œuvrer en faveur de normes et de qualifications minimales. Les disciplines

élaborées par le Groupe de travail des services professionnels dans le domaine des services comptables tendent vers cet objectif mais contiennent aussi des insuffisances en ce qui concerne, par exemple, les efforts fournis pour introduire dans la réforme de la réglementation intérieure des éléments extérieurs. Dans ce cas, les juridictions locales doivent s'efforcer de susciter des observations et d'en tenir compte avant la procédure d'adoption.¹²

34. En ce qui concerne le développement du marché du travail local, les disciplines élaborées par le Groupe de travail des services professionnels pour le secteur des services comptables (qui pourraient être encore renforcées durant le prochain cycle de négociations sur les services en l'an 2000) reconnaissent la légitimité des comptables locaux pour l'application des normes internationales. La question de savoir dans quelle mesure ces normes peuvent s'adapter à la diversité locale tout en répondant aux exigences internationales demeure un sujet de négociation.

35. Le Groupe de travail des services professionnels a été récemment rebaptisé Groupe de travail de la réglementation intérieure, et il a désormais pour mission d'élaborer des disciplines relatives à la réglementation intérieure dans tous les secteurs des services. Cela signifie vraisemblablement que ces disciplines s'appliqueront à la fois aux règles relatives à la prestation du service (pour les services fournis par des professionnels hautement qualifiés) et aux caractéristiques techniques du service proprement dit (pour les emplois peu qualifiés, comme dans le secteur du bâtiment). Autrement dit, des disciplines finiront par être élaborées à tous les niveaux de qualification et dans tous les secteurs, ce qui favorisera la mobilité de la main-d'œuvre la moins qualifiée.

Conclusion

36. Il est certain que les relations politiques entre Etats formalisées par des accords commerciaux définissent les migrations temporaires de main-d'œuvre dans le secteur des services. Si la politique commerciale proprement dite s'efforce de favoriser la production et la prestation de services par des mouvements temporaires de main-d'œuvre, elle n'accorde pas suffisamment d'attention à la façon dont ces mouvements sont perçus à l'échelon national ou local. Parallèlement, l'action intérieure est entravée faute de pouvoir résoudre correctement le problème de la main-d'œuvre temporaire en raison de la nature même du marché du travail et des politiques de l'immigration. Ce décalage entre le niveau national et le niveau international n'est pas facile à résoudre compte tenu du fait que les accords commerciaux dont il est question ne prévoient pas d'objectifs d'intégration plus vastes et explicites. Comme on l'a montré, pour commencer à comprendre les problèmes que posent les mouvements temporaires tels qu'ils sont organisés dans le cadre des accords commerciaux, il faut s'interroger sur la façon dont les dispositions pertinentes de ces accords retentissent sur le développement d'un marché des compétences, des marchés du travail locaux et sur la nature des contrats de travail. Il faut espérer que le simple fait de poser ces questions commencera à porter ses fruits dans les négociations commerciales lors de l'élaboration des dispositions relatives aux mouvements temporaires de main-d'œuvre.

NOTE

-
1. Commission européenne. Rapport du Groupe de haut niveau sur la libre circulation des personnes, présidé par Simone Veil. 18 mars 1997, p. 17.
 2. Commission européenne. Rapport du Groupe de haut niveau sur la libre circulation des personnes, présidé par Simone Veil, 18 mars 1997, p. 17 ; Commission européenne. *Social Security in Europe : Equality Between Nationals and Non-Nationals* (La sécurité sociale en Europe : l'égalité entre ressortissants nationaux et étrangers). Conférence européenne, Porto, novembre 1994 ; Conseil suédois de l'assurance sociale et Commission européenne. 25 ans de réglementation (CEE) ; règlement (CEE) N° 1408/71 relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs migrants. Stockholm, 1997.
 3. Banque mondiale. « International Migration : Implications for the World Bank ». Division du développement humain et politique opérationnelle, N° 54, mai 1995. (Ce résumé est cité dans « Présence de personnes physiques », Organisation mondiale du commerce, S/C/W/75, 8 décembre 1998, p. 4).
 4. Salt, John. « Aspects contemporains de la migration internationale. » *Migration internationale*. Vol. XXV, N° 3, septembre 1987, pp. 242-243.
 5. DeVoretz, D. et Laryea, S. « Canadian Immigration Experience : Any Lessons for Europe ? » *Conference on European Migration : What Do We Know ? SELAPO*, Université de Munich, 1997 ; DeVoretz, D. et Laryea, S. « Canada's Immigration Labour Market Experience. » *OECD Seminar on Migration, Free Trade and Regional Integration in North America, Mexico*, 1998.
 6. Tzeng, R. « International Labour Migration through Multinational Enterprises. » *International Migration Review*. Vol. XXIX, N° 1, printemps 1995, pp. 139-154 ; Salt, J. « Les migrations de travailleurs hautement qualifiés. » *Unité des migrations internationales*, Document hors série N° 3, 1997, OCDE/GD(97)169.
 7. Beaverstock, J. et Smith, J. « Lending Jobs to Global Cities : Skilled International Labour Migration, Investment Banking and the City of London ». *Urban Studies*, Vol. 33, N° 8, 1996, pp. 1377-1394 ; Keeble, D., Bryson, J., et Wood, P.A. « Small Firms, Business Services Growth and Regional Development in the UK : Some Empirical Findings. » *Regional Studies*, N° 25, pp. 439-58 ; Tzeng, R. (1995). Un grand nombre d'études ont été consacrées aux travailleurs agricoles temporaires. Voir par exemple : Valdés, D. « Legal Status and the Struggles of Farmworkers in West Texas and New Mexico, 1942-1993. » *Latin American Perspectives*, Issue 84, vol. 22, N° 1, hiver 1995, pp. 117-137.
 8. Coalition of Service Industries. « Coalition of Service Industry Response to Federal Register Notice of August 19, 1998 [FR Doc. 98-22279]. Solicitation of Public Comment Regarding United States Preparations for the World Trade Organization's Ministerial Meeting, quatrième trimestre 1999 ».
 9. Ghosh, B. *Gains from Global Linkages : Trade in Services and Movement of Persons*. New York : Organisation internationale des migrations et St. Martin's Press, 1997 ; Mukherjee, N. « Exporting Labour Services and Market Access Commitments Under GATS in the World Trade Organization. » *Journal of World Trade*, vol. 30, octobre 1996, N° 5 ; Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement. *Commerce des services : Questions sectorielles*. New York : Nations Unies, 1989.
 10. Fonds monétaire international. *Balance of Payments Statistics Yearbook*. Part 2/3, vol. 49, 1998.
 11. Cette limite n'a pas été atteinte durant les six années pendant lesquelles l'accord a été en vigueur.
 12. Organisation mondiale du commerce. *Disciplines relatives à la réglementation intérieure dans le secteur des services comptables*. 14 décembre 1998, Article III(6). (<http://www/wto.org/wto/new/press118.htm>).

