

2. L'URUGUAY ROUND : LE PROCESSUS DE LIBÉRALISATION DES SERVICES FINANCIERS DANS LE CADRE DU GATT

Lors de la conférence de Punta del Este (Uruguay) en septembre 1986, les parties contractantes à l'Accord général sur les Tarifs douaniers et le Commerce (General Agreement on Tariffs and Trade, ou GATT en anglais) ont lancé le huitième cycle de négociations depuis la fin de la seconde guerre mondiale. L'Uruguay Round doit permettre l'amélioration du processus de libéralisation des échanges internationaux en étendant les discussions à d'autres secteurs (agriculture et services, notamment) que celui des produits industriels et commerciaux, sur lesquels portaient les précédentes négociations. Le secteur des services fait ainsi, à la demande des États-Unis, l'objet d'un accord spécifique, l'Accord général sur le Commerce des Services (General Agreement on Trade in Services, ou GATS). Les services financiers sont inclus dans le GATS, au même titre que les transports ou les télécommunications.

Les 116 parties contractantes sont parvenues à un accord à Genève, le 15 décembre 1993 ⁽⁸⁾, date d'expiration du mandat accordé par le Congrès américain au gouvernement pour négocier dans le cadre de l'Uruguay Round selon une procédure d'habilitation rapide (« fast track »). A partir de l'entrée en vigueur de l'accord, qui devrait intervenir au plus tôt le 1er janvier 1995 ⁽⁹⁾, des réductions tarifaires importantes seront progressivement appliquées, et des distorsions non tarifaires telles que le dumping, les subventions ou les clauses de sauvegarde seront assujetties à des règles visant à garantir une objectivité et une impartialité minimales. Néanmoins, certains secteurs ont été entièrement (acier) ou partiellement (produits textiles, aéronautique, transports maritimes, audiovisuel) exclus de l'accord final. Dans le cas du secteur des services financiers, dont le cadre général est inclus dans le GATS, les négociations ont été suspendues jusqu'à l'entrée en vigueur de l'accord.

De plus, un accord étend les principes du GATT à la protection de la propriété intellectuelle, à la demande des pays occidentaux touchés par la contrefaçon.

L'accord final comporte un volet institutionnel important, car les parties contractantes sont convenues de la création d'une Organisation mondiale du Commerce (OMC), au sein de laquelle se dérouleront des négociations devenues permanentes et sera renforcée la procédure de règlement des différends par voie multilatérale.

Les présents développements sont centrés sur les services financiers : la première partie présente donc les grandes lignes du GATS telles qu'elles devraient s'appliquer aux services financiers, la seconde passe en revue les positions des différents acteurs, à l'origine de l'accord du 15 décembre 1993.

2.1. LES PRINCIPES GÉNÉRAUX FIXÉS PAR LE GATS

L'accord général sur le commerce des services a pour trame le document déposé en décembre 1991 par Mr DUNKEL, directeur général du GATT. Il ne permet pas une libéralisation immédiate des services mais pose les grands principes qui devraient conduire à cette libéralisation.

Le GATS comprend donc, outre les offres de chaque pays qui seront présentées dans la deuxième partie, un cadre général (« framework agreement »), qui étend aux services les grands principes régissant le GATT, et des annexes contenant des règles spécifiques à certains secteurs, notamment les services financiers et parmi eux les services bancaires et les assurances.

2.1.1. LES PRINCIPES GÉNÉRAUX DU GATT SONT ÉTENDUS AUX SERVICES

- La libéralisation des échanges suppose qu'il n'y ait pas de discrimination entre pays tiers, ni entre prestataires de services nationaux et prestataires étrangers :

- la clause de la nation la plus favorisée dispose que les avantages commerciaux accordés à un pays tiers doivent bénéficier à toutes les autres parties contractantes du GATT : « chaque membre accordera immédiatement et sans condition aux services et fournisseurs de services de toute autre partie un traitement non moins favorable que celui qu'il accorde aux services et aux fournisseurs de services similaires de tout autre pays ». Ce principe permet de réduire les distorsions dans les relations d'un pays avec ses différents partenaires commerciaux ;

- le principe du traitement national implique que les fournisseurs étrangers ne sont pas assujettis à des règles plus strictes que les fournisseurs nationaux.

- Le principe d'accès au marché est la conséquence concrète du principe de non discrimination. Il correspond en droit communautaire à la liberté d'établissement, donc à la libre implantation de succursales étrangères sur le sol national et à la libre prestation de services, c'est-à-dire à la possibilité de fournir des services transfrontières, sans implantation dans le pays. Il n'inclut pas, par contre, une « reconnaissance mutuelle » des législations, telle que celle

réalisée dans le Marché unique européen.

Les réglementations doivent être transparentes, elles doivent donc être publiées pour être portées à la connaissance de tous.

2.1.2. UN CERTAIN NOMBRE D'EXCEPTIONS AUX PRINCIPES GÉNÉRAUX SONT NÉANMOINS ADMISES

- Les exceptions générales à la clause de la nation la plus favorisée :
 - lorsque l'état de sa balance des paiements lui paraît l'exiger, un pays peut déroger à cette clause mais les mesures doivent ne pas être discriminatoires, ne pas léser inutilement les intérêts des autres parties et être limitées dans le temps ;
 - les États peuvent concéder à des pays voisins certains avantages sans les étendre aux autres parties contractantes lorsque ces services sont produits et consommés localement : cette exception vise les avantages accordés dans le cadre d'unions économiques, notamment l'Union européenne ou l'ALENA.

- Les exceptions spécifiques aux services financiers (clause de « prudential carve-out »)

Cette exception figure dans l'annexe sur les services financiers. Les parties contractantes peuvent déroger à la clause de la nation la plus favorisée pour des raisons prudentielles, afin d'assurer la protection des investisseurs, des déposants et des assurés ainsi que l'intégrité et la stabilité du système financier.

2.2. LES POSITIONS DES DIFFÉRENTES PARTIES ET L'ACCORD DU 15 DÉCEMBRE 1993

2.2.1. LE PRINCIPE DES OFFRES INITIALES

Dans ce cadre général, des engagements, plus ou moins importants, sont pris par les pays parties aux négociations (« schedules of binding commitments »). Le GATS comprend donc des tableaux récapitulant par pays la liste des engagements proposés et des limitations maintenues aux grands principes énoncés dans le cadre général, c'est-à-dire les principes d'accès au marché et de traitement national.

Ces tableaux indiquent d'abord les offres valables pour tous les services en général, puis pour certains services spécifiques. Quatre types de services sont distingués :

- les services rendus par un prestataire qui est établi dans le pays consommateur ;
- les services transfrontaliers effectués par un fournisseur qui n'est pas implanté dans le pays consommateur ;
- l'achat de services à l'étranger par un consommateur ;
- les prestations accomplies par des personnes physiques sur le territoire d'un autre État.

De plus, certains États ont souscrit, en marge de l'acte final, à un mémorandum (« understanding on commitments in financial services ») dont les dispositions sont plus contraignantes que le cadre général ou l'annexe sur les services financiers, et qui est susceptible de se substituer aux dispositions de l'accord relatives à l'accès au marché et au traitement national. Il fixe en effet des règles minimales quant à l'accès au marché et au traitement national et pose le principe du statu quo (standstill) proposé par la Communauté européenne en vertu duquel les pays ayant adhéré à ce mémorandum ne pourront prendre dorénavant de dispositions contrevenant aux principes du GATT, à moins que ces mesures soient inspirées par des raisons prudentielles.

2.2.2. LES ENGAGEMENTS RETRACES DANS LES DOCUMENTS DU GATS

2.2.2.1. L'Union européenne

Les douze États membres de l'Union européenne, qui sont parties contractantes au GATT, ont donné mandat à la Commission des Communautés européennes pour négocier en leur nom, conformément à l'article 113 du Traité de Rome qui dispose que la politique commerciale est du domaine de compétence communautaire. La Commission agit sous le contrôle d'un comité composé de représentants des États membres (« comité 113 ») et dans certains domaines dispose d'une compétence conjointe avec les États.

La Commission a soumis dans le cadre du GATT une offre particulièrement libérale puisque, postulant que les

engagements des autres pays seraient satisfaisants, elle a proposé de renoncer à la clause de réciprocité contenue dans la deuxième directive de coordination bancaire. L'Union européenne se priverait ainsi des mesures de rétorsion ⁽¹⁰⁾ prévues à l'encontre des pays non communautaires (article 9.4) : en effet, lorsqu'un État de l'Union européenne rencontre des obstacles pour accéder au marché d'un pays tiers, les États européens peuvent suspendre, à la demande de la Commission, les autorisations d'agrément ou de prise de participation demandées par un fournisseur de services de ce pays tiers. Cette offre de la Communauté est d'autant plus généreuse que, lorsqu'un établissement de crédit détenu par une entreprise relevant d'un pays tiers est agréé comme filiale, l'accès à l'ensemble du marché européen lui est garanti par le principe de la reconnaissance mutuelle.

2.2.2.2. Les partenaires de l'Union européenne

Les partenaires de l'Union européenne se sont montrés plus restrictifs. Les États-Unis ont ainsi maintenu certaines restrictions à l'accès au marché telles que la limitation de la prestation de services bancaires à un État fédéré. Cependant, les obstacles les plus importants proviennent de certains pays en voie de développement ou nouvellement industrialisés qui ne souhaitent pas étendre le GATT au secteur des services afin de protéger leur activité nationale, en croissance rapide. Ces pays n'ont pas présenté de concessions significatives. Compte tenu de l'inégalité des offres présentées, les États-Unis ont développé la thèse du double niveau. La clause de la nation la plus favorisée ne serait appliquée que vis-à-vis des pays qui ont accepté de s'ouvrir ; pour les autres, sa mise en jeu serait conditionnée par les efforts de libéralisation du marché.

L'accord final du 15 décembre 1993 entre les 116 États parties entérine la décision prise le jour précédent par les États-Unis et l'Union européenne de poursuivre les négociations au delà même de l'entrée en vigueur de l'accord général sur les services (GATS), qui se situera le 1er janvier 1995 au plus tôt. Les États pourront modifier leurs engagements initiaux, notamment inclure de nouvelles dispositions ayant pour effet de limiter l'application des principes de traitement national et d'accès au marché sans pour autant encourir de sanctions jusqu'à la fin d'une période de six mois s'écoulant après l'entrée en vigueur du GATS. Les États-Unis et l'Union européenne se réservent ainsi la possibilité de réexaminer leurs offres au vu de celles des pays tiers. En outre, la faculté de mettre en jeu les exemptions à la clause de la nation la plus favorisée sera suspendue pendant ce semestre. A l'issue de cette période, chaque pays décidera s'il conserve ou non ces clauses d'exemption et formulera une liste d'offres et de limitations définitive.

On remarquera donc que dans le domaine des services financiers, si les grands principes ont été fixés, de nombreuses incertitudes demeurent sur les modalités d'application, qui devraient faire l'objet d'éclaircissements à partir du deuxième semestre 1994 et au cours de l'année 1995.