

INCLUSION DES NORMES SOCIALES ET ENVIRONNEMENTALES DANS LES ACCORDS DE LIBRE ÉCHANGE

NOUVELLE APPROCHE DE LA POLITIQUE
COMMERCIALE ET DU DEVELOPPEMENT



PSE

Groupé Socialiste au
Parlement Européen

Le Groupe Socialiste poursuit avec cette nouvelle brochure ses publications sur les liens entre Commerce et Développement. Nous avons souhaité une nouvelle fois ouvrir cette réflexion aux contributions d'experts extérieurs, afin qu'ils confrontent leurs approches à celles de nos députés et nous aident à enrichir nos propres analyses et propositions. Cette cinquième brochure est consacrée à l'inclusion des normes sociales et environnementales dans les accords commerciaux internationaux et particulièrement dans les accords bilatéraux de libre-échange (ALE).

La politique commerciale de l'Union Européenne soulève plusieurs problèmes de cohérence à cet égard.

D'un côté, l'UE martèle sa volonté de poursuivre prioritairement sur la voie du multilatéralisme. De l'autre, elle s'est lancée dans la négociation d'une série impressionnante d'accords bilatéraux et régionaux, avec l'objectif de conclure dans des délais parfois irréalistes (Corée du Sud, Inde, ASEAN, Russie, Conseil de coopération du Golfe, pays de la Méditerranée), alors même qu'elle ne parvient déjà pas à finaliser des négociations engagées de longue date avec le MERCOSUR notamment.

Par ailleurs, l'UE souhaite s'affirmer, à juste titre, comme le promoteur d'une mondialisation régulée, qui se dote non seulement de règles de commerce multilatérales mais renforce également ses règles environnementales et sociales et s'assure de leur mise en œuvre effective. Sa détermination dans la lutte contre le changement climatique est réelle et bien connue. Elle a également adopté en 2005 une communication sur le travail décent par laquelle elle s'engage à en faire un élément permanent de ses politiques extérieures. Mais sur ce dernier plan les déclarations d'intention n'ont été suivies que de peu d'effets concrets. Si les objectifs de développement durable sont bien mentionnés dans les projets d'accord de libre échange actuellement négociés par l'UE, le respect des normes sociales fondamentales, en particulier des libertés syndicales, en est singulièrement absent. Du coup, l'UE fait moins bien que les Etats-Unis, dans ce domaine.

Or la négociation d'accords commerciaux bilatéraux est un instrument non négligeable de promotion d'une nouvelle articulation entre ouverture commerciale et respect des droits sociaux fondamentaux des travailleurs.

C'est ce contexte qui conduit le Groupe Socialiste à s'interroger sur la manière d'utiliser au mieux les nouvelles dispositions du Traité de Lisbonne pour peser sur une définition de la politique commerciale européenne du XXIème siècle. En effet, le nouveau traité, s'il est ratifié, va renforcer les pouvoirs du Parlement dans ce domaine. En vue de favoriser le développement durable dans toutes ses dimensions, l'objectif du Groupe Socialiste est d'inclure dans tous les nouveaux ALE des normes sociales et environnementales exigeantes. Une telle évolution de la politique commerciale serait une contribution au développement équilibré des pays signataires des ALE. En outre, le Groupe Socialiste souhaite continuer sa lutte contre les risques de dumping social, environnemental et fiscal au sein de l'UE et dans les pays tiers. Le Groupe Socialiste ne vise donc pas à freiner l'ouverture des échanges mais à promouvoir une politique adaptée à la phase accélérée de mondialisation et à la mutation du système commercial mondial.

Dans cette brochure, les contributions d'Elisa Ferreira (Députée européenne, coordinatrice du Groupe Socialiste de la Commission Economique et Monétaire au Parlement européen) et de moi-même, ainsi que de Thomas Greven (Chercheur Invité, Institut Allemand pour les Relations Internationales), de Kevin Kolben (Maître de Conférences, Ecole de Commerce Rutgers, New Jersey (USA)) et de Joël Decaillon (Secrétaire confédéral de la CES) permettent de lancer le débat sur l'inclusion des normes sociales et environnementales dans les ALE. Nous vous invitons à adresser tous vos commentaires à l'adresse suivante :

pse-newtradethinking@europarl.europa.eu

Notre prochaine brochure traitera du thème « l'OMC après Doha ».

Harlem Désir

Les normes sociales dans les accords commerciaux : non, le débat n'est pas clos

Harlem Désir

Vice-président du Groupe Socialiste au Parlement européen

Vice-président du Global Progressive Forum

Le débat sur l'inclusion de clauses sociales dans les accords commerciaux a été bloqué par les pays en développement lors de la première conférence ministérielle de l'OMC à Singapour en 1996 puis de nouveau à Seattle en 1999. Les pays en développement ont considéré que l'accroissement des coûts qu'impliquerait l'établissement de normes sociales plus élevées affaiblirait leur avantage comparatif et qu'il s'agissait d'un nouveau prétexte de la part des pays riches pour leur imposer des mesures protectionnistes.

Cela signifie-t-il que le débat soit définitivement clos, qu'aucune avancée ne soit envisageable et que rien ne puisse être fait dans ce domaine ?

Cette idée reçue est commode pour beaucoup, mais elle est fautive. D'une part, parce que les termes du débat ont commencé à évoluer ; ensuite parce que les clauses sociales ont déjà trouvé leur place dans des accords de commerce ; enfin parce qu'on s'apercevra que c'est l'intérêt, non pas de ceux qui souhaitent un retour au protectionnisme mais de ceux qui veulent l'éviter, de donner des garanties sociales quant aux conditions d'ouverture des échanges.

Aux origines du « travail décent »

Les termes du débat ont commencé à changer au cours des dernières années. On le doit principalement aux efforts déployés par l'OIT et son directeur général, Juan Somavia, pour mieux définir la nature des normes sociales à prendre en considération à l'échelle internationale. Lors du « sommet mondial pour le développement social » de Copenhague en 1995, l'OIT a ainsi obtenu que quatre principes soient retenus comme constituant le socle des « normes fondamentales du travail » : l'élimination du travail forcé ; l'abolition effective du travail des enfants ; l'élimination des discriminations en matière d'emploi ; enfin, le respect de la liberté d'association et du droit à la négociation collective sur les conditions de travail et de rémunération – ce qui revient à la liberté syndicale. Ces principes sont codifiés dans huit conventions, dont l'OIT promeut la ratification universelle. Ces conventions ne permettent en rien de justifier d'éventuelles restrictions commerciales à l'encontre de pays du Sud du simple fait d'un coût du travail moins élevé que celui des pays riches. Les différences de salaires et de coût du travail liées aux écarts de développement, sont un avantage comparatif non contestable en soi, qui est compensé pour les pays à coûts salariaux élevés par une plus forte productivité du travail, leur avance technologique, leur

capacité d'innovation, etc., tout ce qui permet de vendre du travail cher sur le marché mondial. En revanche, la compétition ne peut se faire sur la suppression des libertés sociales et droits humains fondamentaux. Ce principe est déjà implicitement reconnu au travers de l'exclusion du bénéfice des règles de l'OMC des produits issus du travail des prisonniers.

L'OIT a ensuite pris l'initiative de constituer une « Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation », présidée par la Présidente finlandaise et le Président tanzanien, associant des responsables politiques, économiques, syndicaux, de tous les continents, qui a établi en 2004 un diagnostic des conséquences de la mondialisation sur l'emploi et les conditions de travail et proposé de promouvoir mondialement le « travail décent ».

De quoi s'agit-il ? L'agenda du travail décent va au-delà du seul respect des normes juridiques de l'OIT. Sans les délaissier, il les englobe dans une approche plus large, plus proche de la situation concrète des travailleurs. Ce qui est en cause et doit être défendu est le droit fondamental de chacun, à vivre et non simplement survivre de son travail – et à en récolter les justes fruits. Cet agenda met l'accent d'abord sur la priorité à la création d'emploi dans les politiques économiques et sociales ; ensuite sur le fait que partout, quels que soient les niveaux de développement, les revenus procurés par le travail doivent permettre de faire vivre le travailleur et sa famille (sans cela, comment combattre le travail des enfants, les scolariser, etc.) ; enfin l'emploi doit donner accès à une protection sociale, le travail doit être effectué dans des conditions compatibles avec la sécurité, la santé et la dignité du travailleur ; celui-ci doit également pouvoir s'organiser librement pour exprimer ses revendications et négocier. Il s'agit là de droits universels, élémentaires, que tous les Etats doivent et peuvent s'engager à faire respecter. Aucun sous-développement ne justifie de laisser assassiner par des escadrons de la mort des syndicalistes d'une filiale de multinationale comme on l'a vu en Amérique centrale, etc.

L'OIT et le mouvement syndical mondial ont lancé une campagne internationale pour promouvoir le droit au travail décent. Celui-ci définit les bases d'un combat commun des salariés du Nord et du Sud pour que les droits des travailleurs ne soient pas pris en otage par les conditions de la compétition mondiale.

Le travail décent est en train de faire son chemin dans l'agenda international. En 2005, une étape importante a été franchie lors de l'Assemblée Générale des Nations Unies sur la mise en œuvre des Objectifs du Millénaire pour le Développement. Pour la première fois tous les membres des Nations Unies, pays en développement et pays industrialisés, reconnaissent dans leur déclaration finale, le travail décent comme une priorité dans le cadre de la lutte pour l'éradication de la pauvreté. Il s'agit maintenant d'en faire un but effectif de toutes les politiques des institutions mondiales. Non pas de la seule OIT, mais aussi de la Banque Mondiale, du FMI et de l'OMC. Et évidemment de tous les membres de la communauté internationale.

En 2006, la Commission européenne a consacré une première communication au travail décent, présenté à la fois par le Commissaire aux affaires sociales et celui en charge du commerce international.

L'entrée de la Chine dans l'OMC et la fin des accords multifibres, dont elle a été le principal bénéficiaire au détriment d'autres pays en développement, a montré que ce pourrait être l'intérêt de ces pays eux-mêmes que soit respecté un minimum de standards sociaux dans les échanges commerciaux internationaux.

Pour une inclusion des normes sociales dans les accords de libre échange

Etablir dans des accords commerciaux un lien entre ouverture des échanges et respect des normes sociales est possible, d'autant plus possible que quelques accords l'ont déjà codifié. Ils représentent un précédent utile, même s'il reste limité à ce jour. L'Union européenne conditionne ainsi la signature de certains accords commerciaux bilatéraux à la ratification de traités et protocoles des Nations Unies et de l'OIT. Dans le cadre de son SPG + ("Système Généralisé de Préférences" renforcé), elle accorde à des pays en développement des accès préférentiels au marché européen, avec des droits de douane plus bas, en échange, notamment, de tels engagements de la part des pays bénéficiaires. Mais la suspension de l'avantage commercial est rarement appliquée en cas de violation des libertés syndicales.

Aux Etats-Unis, au cours des dernières années, les Démocrates, devenus majoritaires au Congrès, ont imposé des clauses sociales de plus en plus précises dans tous les accords de libre échange. C'est le cas de l'accord avec la Jordanie, Oman, et surtout, sous une forme plus exigeante quant aux conditions d'application, des accords signés et en attente de ratification avec le Pérou, le Guatemala et la Corée.

Le chapitre 19 de l'Accord de Libre Echange entre les Etats-Unis et la Corée par exemple, prend comme référence la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail de 1998, la garantie de la liberté d'association, le droit de négociation collective, l'élimination de toutes formes de travail forcé, l'abolition effective du travail des enfants et l'élimination des discriminations à l'embauche et dans l'exercice d'un emploi. Il prévoit surtout des mécanismes de surveillance mutuelle et la possibilité d'une suspension des avantages commerciaux, en cas de non-respect par une des parties de ces obligations.

Tous les accords bilatéraux de libre échange en cours de négociation entre l'UE et la Corée, l'Inde, etc., devraient comporter des clauses sociales du même type. Or, ce n'est pas le cas et l'UE fait ainsi moins bien que les Etats-Unis pour promouvoir les libertés syndicales et les normes sociales en contrepartie du commerce.

Il faut, par ailleurs, rouvrir le débat au sein de l'OMC. Une première coopération a été établie entre l'organisation commerciale et l'OIT, sous l'égide des deux directeurs généraux, tous deux socialistes, Juan Somavia et Pascal Lamy. Mais l'OIT devrait s'y voir reconnu un véritable statut d'observateur comme c'est le cas du FMI. Elle devrait pouvoir remettre des avis sur les accords négociés et les jugements de l'organe de règlement des différends. Il faudrait reconnaître la prééminence des décisions de l'OIT sur les règles du commerce en cas de violation des normes sociales fondamentales et faire de la ratification des principales conventions de l'OIT une condition préalable à l'adhésion à l'OMC, ce qui n'a été le cas ni pour la Chine ni pour le Vietnam dans la période récente. L'UE pourrait commencer par demander la création au sein de l'OMC d'un comité « commerce et travail décent » pour

débattre de ces questions, sur le modèle du comité « commerce et environnement » qui a permis d'importants progrès. Il est à noter que le Parlement européen a retenu toutes ces propositions du Groupe Socialiste dans son rapport sur le travail décent adopté en 2007.

Cependant, pour que les choses changent à l'OMC, institution dont les règles sont fixées par les Etats membres, la bataille doit être menée non seulement en direction de l'organisation commerciale, mais à l'échelle de chaque pays, en mobilisant l'opinion, le mouvement syndical, les parlementaires pour que ces exigences deviennent un élément du mandat de négociation des gouvernements en son sein.

Pour que le « travail décent » devienne réalité...

Le protectionnisme n'est certainement pas une bonne réponse pour les pays industrialisés et l'UE face aux bouleversements de l'économie mondiale et à la montée en puissance des pays émergents. Mais il faudrait être aveugle pour ne pas voir la pression qui monte en ce sens, au sein des opinions publiques et du mouvement syndical. La campagne présidentielle américaine l'illustre, de même que, en Europe, le débat sur les liens entre commerce et lutte contre le changement climatique. L'inquiétude économique et sociale grandissante suite au ralentissement consécutif à la crise des *subprimes* ne va pas atténuer cette tendance.

Mais c'est la libéralisation sans règles, dont l'absence de dimension sociale est un aspect, qui contribue à dresser les gens contre la mondialisation. Ce sont les échanges sans normes sociales, laissant la porte ouverte à tous les abus, travail forcé, surexploitation, absence de libertés syndicales, qui finissent par provoquer des réflexes protectionnistes. Donner une dimension sociale à la mondialisation, se battre pour le respect des droits des travailleurs en son sein, c'est non seulement promouvoir un monde plus juste mais également préserver les chances d'un monde ouvert.

C'est pourquoi le mouvement socialiste doit faire du travail décent un axe majeur de ses campagnes internationales. Il permet de remettre la question sociale au cœur du débat international dans une approche régulatrice et non protectionniste. Il contribue à créer les conditions d'une mondialisation équitable et d'un commerce juste, en luttant contre les formes d'esclavagisme moderne. Il renforce les liens de solidarité entre syndicats du Sud et du Nord.

L'UE devrait s'engager beaucoup plus fortement dans ce combat qui correspond profondément à ses valeurs et à ses intérêts. C'est pourquoi elle doit placer le travail décent au cœur de ses politiques d'aide au développement et de sa politique commerciale.

Le Forum Progressiste Global (GPF)¹ créé à l'initiative du PSE avec le soutien de l'Internationale Socialiste, compte bien l'y aider et poursuivre ce combat, à travers son action menée avec les syndicats internationaux et des plateformes d'ONG, dans l'« *Alliance for Decent Work* » afin que le travail décent, de priorité devienne réalité.

Une priorité socialiste: l'inclusion des normes sociales et environnemen- tales dans les ALE

Elisa Ferreira

Députée socialiste au Parlement européen

Coordinatrice PSE de la commission des affaires économiques et monétaires

En 2006, au moment de la suspension temporaire des négociations du cycle de Doha, la Commission européenne a présenté un « plan de la deuxième chance » jusqu'à ce que les négociations multilatérales soit aboutissent, soit se soldent par un échec définitif. Ce plan consiste notamment en accords de libre-échange (ALE), c'est-à-dire des accords bilatéraux ou régionaux que l'Union européenne entend signer (et négocie dans la pratique) avec divers partenaires commerciaux clés, s'alignant ainsi sur la stratégie d'autres grands blocs commerciaux, en particulier les États-Unis.

De l'avis de la Commission, les ALE peuvent aider les entreprises européennes à pénétrer sur des marchés émergents en plein essor et à profiter des gains qu'ils génèrent, tandis que l'ouverture des marchés européens peut stimuler la concurrence interne, et ce au profit des consommateurs européens.

La véritable question qui se pose est la suivante : en quoi consisteront ces accords de libre-échange? Dans son Livre vert intitulé « *Une Europe compétitive dans une économie mondialisée* », la Commission affirme que ces accords de libre-échange « constituent un tremplin et non un obstacle à la libéralisation multilatérale, en s'appuyant sur les règles de l'OMC »² et que ces accords seront principalement guidés par des « critères économiques ». Cela signifie-t-il que l'Union européenne adhèrera à des accords suivant des considérations *purement* économiques? D'un point de vue rationnel, tout semble indiquer que tel sera le cas. Hormis le gain économique retiré par chaque partenaire, quelles autres raisons pourraient motiver ce choix? Néanmoins, la Commission est-elle dès lors moins libre d'inclure d'autres éléments dans ces accords?

Ce n'est pas parce que l'UE représente aujourd'hui déjà l'une des économies les plus ouvertes au monde, et ce dans la plupart des secteurs, qu'elle doit s'abstenir d'améliorer les conditions de tels échanges. Ces négociations devraient s'articuler, entre autres, autour de l'inclusion effective de normes sociales et environnementales dans les accords commerciaux – une question controversée pour de nombreux pays émergents et en développement et, partant, un point extrêmement délicat à traiter (comme l'expérience nous le montre) dans un contexte multilatéral, tel que l'OMC.

² Commission européenne livre vert : « *Une Europe compétitive dans une économie mondialisée* » Octobre 2006

Les normes sociales et environnementales

Étant donné que l'UE impose à son industrie et à son économie des services des normes strictes de plus en plus exigeantes dans le domaine social et environnemental, ainsi que dans le domaine de la santé, quoi de plus normal que de demander à ses principaux partenaires commerciaux de se conformer à des règles aussi sévères? L'adoption de telles normes déboucherait sur l'instauration progressive de conditions minimales équivalentes à l'échelon mondial, partant du principe que l'adoption de normes universelles absolues, telles que les droits de l'homme et des travailleurs, ou encore l'environnement et le climat, ne devrait pas être considérée comme un repli protectionniste. Tant que la communauté internationale n'adhérera pas à de telles normes, l'obstination européenne risque fort bien d'accentuer la «fuite» de pratiques dangereuses vers des sociétés moins regardantes et moins organisées. Néanmoins, pour ce qui est de l'OMC, les avancées réalisées sur ces thèmes sont très peu nombreuses, voire nulles.

D'après un autre argument souvent mis en avant, de tels accords devraient se limiter au commerce au lieu d'essayer d'englober d'autres éléments. Argument notamment avancé par l'Inde et la Chine, deux des géants commerciaux internationaux en plein essor. Toutefois, l'établissement d'un minimum de règles communes est indispensable pour éviter que la concurrence internationale ne favorise une «course vers le bas», qui passerait par le rejet, purement et simplement, des éléments fondamentaux des valeurs et droits humains, sociaux et environnementaux. En outre, l'avantage comparatif de la majorité des économies émergentes sur le plan des coûts uniquement est tel que le risque est minime de voir ces économies vaciller au cas où aussi bien les producteurs locaux que les sociétés européennes délocalisées adopteraient de telles normes.

Apparemment, certains des obstacles dus à la dimension multilatérale des accords dans le cadre de l'OMC pourraient être surmontés plus facilement en traitant avec les grands partenaires commerciaux à un niveau bilatéral. La volonté politique de l'Europe sur ces points est-elle suffisamment forte pour résister à la pression exercée par tous ceux qui décèlent dans leur introduction des éléments perturbateurs, entravant leurs efforts de tirer au maximum parti du commerce dérégulé, leur ambition à court terme?

La reconnaissance de la place de plus en plus importante des normes minimales dans les négociations commerciales à l'avenir soulève une autre question concernant la mise en œuvre de telles normes.

Mise en œuvre proprement dite de l'accord

L'administration américaine a également affirmé que les ALE favorisent une coopération inédite en matière de défense des droits des travailleurs et de la politique environnementale. Se pose toutefois le problème suivant : même si la plupart des pays, y compris les pays en développement et les économies émergentes, ne rechigneront probablement pas à adhérer à des droits communément admis (les conventions de l'OIT par exemple) ou à la protection de l'environnement (comme la convention de Montréal, le protocole de Kyoto), leur signature ne débouche pas automatiquement sur leur mise en œuvre effective. Le non-respect peut résulter de l'absence de capacités institutionnelles pour appliquer et contrôler l'application de normes. D'autres pays les ignorent purement et simplement pour ainsi attirer plus facilement les investissements étrangers de par l'avantage concurrentiel ainsi acquis. Aussi se pose une deuxième question clé sur la manière de garantir la mise en œuvre effective.

À l'heure actuelle, l'Union affirme poursuivre sa propre stratégie afin de promouvoir le respect de ces normes au travers du dialogue et d'une approche de type incitatif, déclarant que «la promotion des droits sociaux [et environnementaux] est un élément positif pour favoriser la compétitivité d'un pays et ne nuit en rien à l'obtention d'un avantage comparatif». Elle souscrit au principe qui veut que la politique commerciale soit «formulée de manière non seulement à soutenir les politiques environnementales et leurs actions, mais aussi prendre en compte ses impacts potentiels sur l'environnement». Conformément à cette approche, l'Union insiste pour que ces questions, telles que l'amélioration de l'accès au marché pour les biens et services environnementaux (bien que le concept requière une discussion approfondie) et la clarification de la relation entre les règles de l'OMC et les accords environnementaux multilatéraux (AEM), soient examinées au niveau de l'OMC. Elle s'est également engagée à procéder à des évaluations de l'impact du commerce sur le développement durable (EICDD) avant de parapher tout ALE, de manière à identifier les éventuelles conséquences économiques, sociales et environnementales de tout accord commercial donné. Le Parlement européen, et le Groupe Socialiste en particulier, demande à la Commission de s'assurer que les négociations commerciales, quel que soit le niveau où elles se tiennent, insistent sur le respect par le commerce international des engagements mondiaux pris dans le domaine social, environnemental et au niveau des droits de l'homme et définissent les principes et le contenu du chapitre social et environnemental prévu des nouveaux ALE, de même que la manière de faire accepter plus facilement ces chapitres par nos partenaires commerciaux. Toutefois, force est de constater que, hormis la pression politique, le pouvoir du Parlement européen en matière commerciale est extrêmement faible compte tenu de sa structure institutionnelle actuelle et continuera de l'être tant que le traité de Lisbonne n'aura pas été ratifié.

Pour résumer, un nombre sans cesse croissant de consommateurs soutiennent et préfèrent des entreprises et produits qui se conforment aux normes environnementales et sociales. Néanmoins, «ce que le consommateur ignore ne le gêne pas». En d'autres termes, au-delà des accords et négociations sur des normes minimales au niveau international (bilatéral), il est indispensable de soumettre leur mise en œuvre (par des entreprises situées en dehors du territoire européen qui bénéficient d'un accès libre au marché communautaire) à un contrôle digne de ce nom, ainsi que de veiller à l'information adéquate des consommateurs.

Alors que l'UE s'emploie justement à la conclusion de nouveaux compromis en matière de lutte contre le changement climatique, il est crucial que de tels compromis soient étendus à l'échelle de la planète, au même titre que les objectifs environnementaux et sociaux déjà atteints, ce qui profiterait à tout le monde, non seulement sur une base quantitative privée à court terme, mais également au niveau de la société dans son ensemble suivant une dimension à long terme sur le plan de la qualité et du développement durable. Les ALE constituent peut-être une chance unique de s'atteler à cette urgence, avant qu'elle ne puisse être traitée correctement au niveau multilatéral, pour autant qu'une volonté politique forte soit présente.



Droits des travailleurs et commerce international

Dr. Thomas Greven

Chargé de recherche, Institut allemand des relations internationales, Berlin

Dans les débats relatifs à la politique commerciale, la politique sociale est généralement considérée comme une compétence nationale. Toutefois, les acteurs se rendent de plus en plus compte que les dites «questions intérieures» ne peuvent être négligées par l'agenda de la politique commerciale indéfiniment, faute de quoi une réaction brutale contre la mondialisation pourrait naître. Le capitalisme libéral mondial sera privé de toute légitimité sans gouvernance des aspects sociaux. Toutefois, il est de loin préférable de trouver des solutions pour que nos décideurs nationaux puissent venir en aide aux perdants de l'ouverture du commerce et de la libre circulation des capitaux. Cependant, on observe deux constantes depuis les années 80 à la suite de la pression exercée par les mouvements des travailleurs de l'OCDE et le Mouvement pour la justice mondiale, à savoir les normes sociales internationales et les droits fondamentaux des travailleurs.

Normes sociales, droits des travailleurs et théories internationales sur le commerce

Suivant la doctrine néoclassique de l'économie, les adversaires de l'inclusion dans les régimes des échanges de mécanismes exécutoires de protection des droits des travailleurs déclarent que la croissance économique apportée par un régime d'échange ouvert est la mieux à même d'améliorer les normes sociales et que les protections des droits des travailleurs ne feraient que porter atteinte à l'avantage comparatif des pays en développement ou nouvellement industrialisés. Ils voient dans la demande de protection des droits des travailleurs un stratagème protectionniste des syndicats industriels auprès de l'OCDE. Les avantages du commerce international sont tels, pensent-ils, qu'il est possible de dédommager les éventuels perdants.

Toutefois, la libéralisation du commerce, à elle seule, n'est pas automatiquement source de croissance économique ni ne garantit une répartition équitable des bénéfices. L'établissement d'institutions efficaces est essentiel pour la croissance et la distribution. De plus, les perdants d'une libéralisation accrue ne bénéficient pas de mesures de compensation, étant donné que l'équilibre politique des pouvoirs ne penche pas en leur faveur. L'amélioration des normes sociales ne repose pas sur une théorie qui voudrait que l'argent des plus riches finisse par profiter aux plus démunis.

Au contraire, leur situation est compromise par la concurrence internationale. Les économistes institutionnels attirent l'attention sur le préambule de la constitution de l'OIT datant de 1919 : « Attendu que la non-adoption par une nation quelconque d'un régime de travail réellement humain fait obstacle aux efforts des autres nations désireuses d'améliorer le sort des travailleurs dans leurs propres pays. » Alors que les frontières sont de plus en plus perméables aux biens, services et capitaux – mais moins au travail –, le risque de voir une concurrence désastreuse sur le plan des normes sociales est encore plus marqué aujourd'hui.

d'hui, de nombreux pays et entreprises s'efforçant de se doter d'avantages compétitifs. Les institutionnalistes avancent que les marchés du travail doivent prévoir des mécanismes de protection pour ceux qui ne possèdent pas de porte de sortie – les salariés –, faute de quoi ils s'adonneront à une concurrence féroce, avec en bout de course la débâcle des marchés.

Le risque de voir apparaître une concurrence désastreuse est particulièrement prononcé entre les pays qui basent leur avantage comparatif sur des dotations en facteurs similaires, à savoir le faible niveau des coûts du travail. De plus, le recours à une main-d'œuvre bon marché peut donner naissance à un piège de la spécialisation. La conclusion d'un accord sur des protections sociales minimales redirigera les investissements vers la productivité.

Si les protections des droits des travailleurs sont à ce point bénéfiques au développement, pourquoi ne sont-elles pas appliquées volontairement? Les gouvernements autoritaires de nombreux pays redoutent les syndicats, qui centralisent l'opposition. Les préoccupations portent sur la capacité, ou non, de concrétiser à court terme les avantages à long terme de normes sociales contraignantes. Les avantages à court terme pour n'importe quel pays ou entreprise désireux de revoir à la baisse les normes sociales constituent un problème d'action collective auquel une réglementation efficace peut apporter une solution. Pour autant, la réglementation ne garantit pas une mise en œuvre effective. Il se peut tout simplement que les États n'en aient pas les moyens. L'exécution effective est coûteuse, en particulier en l'absence de conformité volontaire, lorsque par exemple les employeurs refusent tout simplement la présence de syndicats. Un changement dans la culture politique pourrait s'imposer. Autrement dit, la réglementation ne peut à elle seule mettre fin aux tiraillements sur les politiques sociales, en particulier lorsque c'est le pouvoir sur le lieu de travail qui est en jeu.

C'est la raison pour laquelle les organisations non gouvernementales (ONG) ont suscité un très vif intérêt, étant saluées par certains observateurs qui voyaient en elles les précurseurs d'une société civile mondiale qui compenserait la perte des compétences nationales en matière de réglementation. Les ONG ont en effet été capables de mobiliser la pression concernant les droits des travailleurs. Elles ont insisté auprès des entreprises transnationales (ETN) pour qu'elles mettent en place des codes de conduite auxquels doivent se conformer leurs activités globales du point de vue des pratiques de travail, ainsi que, dans nombre de cas, leurs fournisseurs.

Toutefois, le caractère durable de ces efforts dépend en dernier lieu de la codification et de l'institutionnalisation. En d'autres termes, le travail de bénévoles peut, pendant un certain temps, engendrer un comportement défensif chez les ETN et les contraindre à, au moins, prêter un peu attention aux droits des travailleurs, avant que la mobilisation ne s'effrite. En fin de compte, un accord institutionnel à même de légitimer et de permettre aux syndicats, ONG, etc. d'engager des actions collectives s'impose.

Certains auteurs mettent en évidence la longue expérience des syndicats et associations patronales en matière d'autogouvernance dans des systèmes organisant les relations patronat-travailleurs. Des efforts ont été entrepris afin d'étendre ces arrangements corporatistes au niveau mondial, au travers de la création d'institutions intersyndicales au niveau des entreprises ou des secteurs. Ont ainsi vu le jour des comités d'entreprise mondiaux, ou encore ce que l'on appelle des accords-cadres internationaux (ACI) entre les fédérations syndicales internationales, les syndicats nationaux et les entreprises transnationales (ETN). Cependant, l'élargissement et l'efficacité de ces institutions demeurent incertains, étant donné que les institutions nationales chargées des relations entre les travailleurs et le patronat qui en constituent la base sont en train de s'affaiblir.

Tous les points de vue théoriques offrent des angles pertinents. Le point de vue néolibéral souligne le fait que la croissance économique doit précéder l'amélioration des normes sociales et la redistribution. Le point de vue néo-institutionnaliste attire l'attention sur les fondements institutionnels du développement et de la croissance, mais également sur le fait que les mécanismes institutionnels peuvent entraver ou favoriser les effets redistributifs et l'équité, de même qu'améliorer ou détériorer les normes sociales. Le point de vue néovolontariste nous rappelle que les questions d'organisation institutionnelle ne sont pas tranchées par des intellectuels installés confortablement derrière leur bureau, mais sont le fruit de luttes politiques. Les néocorporatistes soulignent qu'il est peu probable que la mobilisation perdure, et qu'il faut des institutions permettant la participation légitime d'organisations sociales représentatives, tels les syndicats.

Évolutions empiriques et acteurs clés

Le débat de l'OMC sur les droits des travailleurs

Les principes contenus dans les grandes conventions de l'OIT ont acquis le statut de droits de l'homme universellement acceptés. Pour autant, l'OIT n'a jamais été capable de garantir leur respect. Aussi plusieurs tentatives ont-elles été menées afin de rédiger des dispositions multilatérales plus contraignantes dans le domaine des droits des travailleurs.

En 1948, le projet de constitution de l'Organisation internationale du commerce (OIC), qui n'a jamais vu le jour, associait explicitement, mais en des termes plutôt flous, le commerce et les normes sociales, et ce au chapitre II, article 7. Aucune disposition relative aux droits des travailleurs de ce type n'a été incluse dans l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), qui se limitait à étendre aux États membres le droit de refuser des produits fabriqués dans des prisons, et ce à l'article XX, paragraphe e. Dès 1953, les États-Unis ont proposé à plusieurs reprises d'ajouter au GATT une disposition sur les droits des travailleurs. À partir du soutien renouvelé du mouvement ouvrier international et, en particulier, des syndicats ouvriers américains en faveur de l'inclusion dans le GATT/OMC et d'autres accords commerciaux d'une disposition relative aux droits des travailleurs, les administrations américaines suivantes ont été invitées, avec insistance, par le congrès à défendre les protections des droits des travailleurs dans le cadre de l'OMC, mais les pays en développement et nouvellement industrialisés ne se sont pas ralliés à cette proposition. En revanche, les États-Unis se sont attelés à l'introduction de dispositions relatives aux droits des travailleurs dans leur législation commerciale et dans des accords commerciaux bilatéraux au cours des années 80. L'Union européenne, qui a accordé son soutien à un groupe de travail sur les droits des travailleurs à l'OMC et a renforcé la coopération entre l'OIT et l'OMC, leur a emboîté le pas dans les années 90, ancrant des dispositions sur les droits des travailleurs dans son agenda de la politique commerciale.

La conférence interministérielle de l'OMC en 1996, organisée à Singapour, a décliné toute responsabilité pour ce qui est des droits des travailleurs qui fabriquent des produits destinés au commerce international. Par contre, dans leur déclaration finale du 13 décembre 1996, les ministres ont lancé définitivement la balle dans le camp de l'OIT: «Nous renouvelons notre engagement d'observer les normes fondamentales du travail

internationalement reconnues. L'Organisation internationale du travail (OIT) est l'organe compétent pour établir ces normes et s'en occuper, et nous affirmons soutenir les activités qu'elle mène pour les promouvoir. Nous estimons que la croissance économique et le développement favorisés par une augmentation des échanges commerciaux et une libéralisation plus poussée du commerce contribuent à la promotion de ces normes. Nous rejetons l'usage des normes du travail à des fins protectionnistes et convenons que l'avantage comparatif des pays, en particulier des pays en développement à bas salaires, ne doit en aucune façon être remis en question.» Cette position, qui a connu peu de variations et de progrès, sur la plus litigieuse des «questions dites de Singapour» a été réaffirmée lors des conférences interministérielles de l'OMC qui ont suivi. La coopération entre l'OMC et l'OIT s'est améliorée quelque peu. Cependant, elle reste en grande partie informelle et inefficace sans mécanisme de mise en application des droits des travailleurs.

Au-delà de l'OMC: codes de conduite et dispositions sur les droits des travailleurs dans les accords commerciaux bilatéraux et régionaux

Dans une tentative de relancer le débat après l'échec des propositions sur les droits des travailleurs lors des conférences interministérielles de l'OMC, les acteurs de la société civile ont redoublé d'efforts afin d'inciter les entreprises transnationales à adopter ce que l'on appelle des codes de conduite, les entreprises s'engageant volontairement à respecter différents droits des travailleurs. Dans les années 70, des tentatives multilatérales ont été entreprises afin que l'OIT et l'OCDE mettent sur pied de tels codes de conduite, mais ni les entreprises ni les gouvernements ne les ont jamais soutenues sérieusement. Les principes directeurs de l'OCDE pour les entreprises multinationales ont été remaniés et réactivés, mais manquent toujours des mécanismes de mise en application adéquats. Au niveau des Nations Unies, le pacte mondial a été signé par de nombreuses entreprises transnationales (ETN), mais les détracteurs soulignent qu'il ne contraint pas les entreprises à revoir leurs pratiques commerciales.

Récemment, la pression de l'opinion publique semble avoir fait défaut pour mettre en application la foule de codes de conduite «facultatifs». Il se pourrait que le célèbre mouvement anti-exploitation des travailleurs soit déjà sur le déclin. De plus, la pression de la société civile n'a jamais été suffisante, n'affectant qu'un nombre restreint de producteurs ou biens de consommation de marque. Certains observateurs ont également détecté un relâchement dans le contrôle des directeurs d'usine dans les pays en développement compte tenu des multiples régimes des droits des travailleurs au sein des ETN occidentales. Par ailleurs, plusieurs syndicats et fédérations syndicales internationales (GUF) sont parvenus à négocier ce que l'on appelle des accords-cadres internationaux (ACI) avec les ETN. Les ACI sont principalement des codes de conduite contractuels. Cependant, la plupart des ACI ont été conclus avec des entreprises européennes plutôt favorables à l'emploi, alors que les ETN américaines, japonaises et coréennes se sont montrées nettement moins favorables à l'idée. De même, les GUF ne disposent pas des ressources nécessaires pour mettre en œuvre les ACI du début à la fin de la chaîne de production, afin d'englober les fournisseurs et les sous-traitants.

Au demeurant, quelques progrès ont été enregistrés. De plus en plus d'accords commerciaux comportent des références aux droits de l'homme et aux droits des travailleurs, certains de manière « douce » (« affirmant », « reconnaissant » ou « déclarant », d'autres de

manière «plus dure», prévoyant des sanctions commerciales éventuelles en cas de non-application de la législation nationale en matière de travail. Reste cependant à voir si les références aux droits fondamentaux de la personne humaine contenus dans les accords de l'Union européenne peuvent être traduites en avancées en ce qui concerne certains droits des travailleurs ou normes de travail spécifiques, qui sont mentionnés dans nettement moins d'accords, généralement dans les accords américains. De même, certains gouvernements de pays en développement se servent désormais des droits des travailleurs comme d'une monnaie d'échange dans le cadre de négociations bilatérales, conditionnant les progrès dans ce domaine à des concessions dans d'autres. Il peut s'agir d'une stratégie viable, l'UE (et les États-Unis dans une certaine mesure) rappelant que les normes sociales et celles du travail doivent être renforcées « sans protectionnisme ».

Des progrès ont également été enregistrés au niveau des droits internationaux des travailleurs à la Banque mondiale. De plus en plus de personnes s'accordent à dire que les droits fondamentaux des travailleurs peuvent être bénéfiques au développement, étant donné que leur respect donne naissance à une distribution plus homogène des revenus. Cependant, la liberté d'association demeure controversée. Et tandis que la Banque mondiale appuie désormais officiellement la promotion de tous les droits fondamentaux des travailleurs, sa politique opérationnelle équivaut encore en grande partie à une « recommandation de facto d'enfreindre » ces mêmes normes. Bien souvent, les conditions de prêt semblent aller dans la direction opposée, vu qu'elles recommandent de réduire le niveau des salaires ou d'augmenter la flexibilité du marché du travail. Les syndicats ont prié instamment la Banque mondiale et d'autres agences internationales de faire montre de cohérence au niveau de la promotion des droits des travailleurs.

Pour autant, alors que de plus en plus de pays en développement et nouvellement industrialisés se disent préoccupés par la fuite des capitaux vers la Chine, et ce bien souvent en raison des normes sociales peu contraignantes et, partant, de la main-d'œuvre bon marché, l'adhésion de la Chine à l'OMC lui permet de facto d'entraver toute avancée future. Une manière de sortir de l'impasse pourrait résider au niveau du débat économique. La dichotomie traditionnelle qui oppose libre-échange et protectionnisme et façonne le débat économique et politique semble de plus en plus surannée dans un monde aux frontières ouvertes. Le débat doit se recentrer sur la question suivante : un marché du travail mondialisé doit-il être réglementé au niveau international? Contrairement aux suppositions des partisans d'une concurrence réglementée, le marché ne saurait être le mécanisme qui déterminerait l'étendue de sa propre réglementation – cette question reste de nature politique.



Les normes de travail et l'accord de libre-échange Union Européenne - Inde

Kevin Kolben

Maître de conférences à la « Rutgers Business School »
du New-Jersey (États-Unis)

Cette brève présentation met en lumière les efforts actuellement entrepris pour inclure les dispositions relatives aux droits des travailleurs dans l'accord de libre-échange UE-Inde (ALE). Elle entend, tout d'abord, établir un parallèle avec les États-Unis et exposer dans ses grandes lignes comment ce pays a intégré des dispositions relatives aux droits des travailleurs dans ses accords commerciaux. Elle met, dans un second temps, l'accent sur plusieurs points que les partisans d'un lien entre le commerce et le travail se doivent d'appréhender à sa juste mesure pour comprendre l'opposition à un tel principe, profondément enracinée en Inde. Pour terminer, elle présente quelques réflexions sur la manière d'aborder le contexte indien.

Lien entre le commerce et le travail dans les accords bilatéraux américains

Bien que l'inclusion des dispositions relatives aux droits des travailleurs dans les accords commerciaux aux États-Unis ait été rapide, elle n'en a pas moins suscité la polémique. C'est en 1994, avec l'ALENA, que les Américains ont pour la première fois associé commerce et travail. Par ailleurs, en vertu de la législation américaine, tous les nouveaux accords commerciaux bilatéraux doivent contenir certaines dispositions en matière de droits des travailleurs, comme l'exige la réglementation commerciale de ce pays. Le modèle de base des accords bilatéraux, jusqu'à la récente modification exposée ci-dessous et entérinée par le Congrès et par le Président, se présentait généralement comme suit. Premièrement, les parties acceptent de «s'employer» à l'intégration des droits fondamentaux des travailleurs contenus dans la déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail (OIT) dans la législation nationale en matière de travail, et conviennent qu'«une partie n'omettra pas d'appliquer correctement sa législation du travail par des actions ou absences d'action prolongées ou récurrentes affectant le commerce entre les parties».³ Si une partie ne met pas en application ses lois du travail, elle peut tomber sous le coup des dispositions prévues en matière de règlement des contentieux, bien que ce type de procédure et de remède soit, en grande partie, indiscutablement moins efficace que ceux prévus pour les aspects commerciaux des accords.⁴ Un deuxième élément des accords commerciaux, qui a bénéficié d'une moins grande attention, est l'obligation pour le président « d'établir des mécanismes consultatifs entre les parties aux accords commerciaux afin de consolider la capacité de promouvoir le respect des normes

³ Voir, p. ex, l'accord de libre-échange entre l'Amérique centrale, la République Dominicaine et les États-Unis (ALEAC RD), article 16, paragraphe 2, point 1 a. Ce cadre de base est codifié dans le « *Trade Promotion Authority Act* » de 2002, aux termes duquel le Président doit négocier l'inclusion de dispositions sur les droits des travailleurs dans les ALE.

⁴ Jusqu'à il y a peu, ces dispositions de règlement des contentieux étaient généralement différentes, à l'exception notable de l'ALE États-Unis – Jordanie de 2000, de celles prévues pour d'autres dispositions des accords.

fondamentales dans le domaine du travail ». Aussi trouve-t-on, dans la majorité des accords, une disposition relative à la coopération entre les parties et, dans d'autres, notamment dans l'ALEAC, une disposition visant à renforcer les capacités. Parallèlement à ces dispositions réglementant la coopération et le renforcement des capacités, un service du ministère américain du travail, le département des affaires internationales du travail (ILAB), a lancé plusieurs programmes de renforcement des capacités techniques dans les pays partenaires.

En mai 2007, un groupe bipartite de membres du Congrès a conclu, avec le Président, un accord intitulé « The New Trade Policy for America » (la nouvelle politique commerciale des États-Unis), selon lequel les prochains ALE, à commencer par les récents accords États-Unis – Pérou et États-Unis – Corée, doivent exiger des parties qu'elles transposent les droits fondamentaux des travailleurs de l'OIT dans leur législation nationale, et suivant lequel tous les aspects des dispositions relatives aux droits des travailleurs doivent être soumis aux mêmes procédures de règlement des contentieux.

Le contexte indien

Les États-Unis ne négocient pas actuellement d'ALE avec l'Inde. Mais si tel était le cas, les dispositions relatives aux droits des travailleurs feraient l'objet d'âpres négociations. De tous les pays, l'Inde est vraisemblablement l'adversaire le plus farouche à l'intégration de dispositions relatives aux droits des travailleurs dans les accords commerciaux. Si l'Union européenne souhaite incorporer avec succès des dispositions en matière de travail, de quelque nature que ce soit, dans son ALE avec l'Inde, elle devra examiner attentivement un certain nombre de points. Parmi ces points figurent : 1) Quels aspects du travail, propres à l'Inde, l'UE souhaite-t-elle aborder dans le contexte indien ? 2) Sur quoi l'opposition de l'Inde à l'association entre commerce et travail se fonde-t-elle ? et 3) Compte tenu des questions 1 et 2, quelle sera la meilleure façon de procéder pour s'attaquer aux sujets liés au travail dans les accords commerciaux ?

Compte tenu de l'opposition large et omniprésente aux dispositions relatives aux droits des travailleurs, il serait logique, aux fins de la rédaction précise d'une disposition en la matière, de sélectionner dans un premier temps les questions pertinentes. Un bon point de départ serait l'ensemble des droits élémentaires des travailleurs tels que définis par l'OIT dans sa déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail, qui constitue déjà la base du système européen de préférences généralisées, ainsi que celle de l'actuel régime commercial bilatéral des États-Unis.⁵ Sur les huit conventions fondamentales, l'Inde a ratifié les quatre en rapport avec les discriminations et le travail forcé, mais pas les quatre autres qui portent sur la liberté d'association et le travail des enfants.

Les importations de l'Inde vers l'Union se composent principalement de produits agricoles, de produits chimiques, de vêtements et de textiles, ainsi que de services. Un bon point de départ pour l'UE serait, dans ce cas, de réaliser une étude qui analyserait les questions du travail qui se posent dans ces secteurs respectifs. Selon toute probabilité, les principaux problèmes se révéleront être le travail des enfants et, dans une certaine mesure, le travail en servitude, notamment dans le secteur agricole, mais aussi les conditions de travail, le droit de libre association et le droit de négociation collective dans certaines branches d'activité.

⁵ Il existe, bien entendu, de nombreux autres droits des travailleurs qui sont cruciaux pour les intéressés, mais ces droits fondamentaux ont, en fait, été identifiés, au moins en partie, dans le cadre du débat sur le commerce et le travail, et se justifient par le fait qu'ils portent, comparativement parlant, le moins atteinte aux avantages nés des conditions de travail.

Pour élaborer des dispositions relatives aux droits des travailleurs, il est essentiel de comprendre le contexte et les racines de l'opposition de l'Inde à l'intégration d'une telle notion dans les accords commerciaux.⁶ L'Inde est vraisemblablement l'adversaire le plus farouche à l'intégration d'un lien entre le commerce et le travail, en particulier dans le cadre de l'OMC. Cette extrême réticence se retrouve non seulement au niveau gouvernemental, mais est également omniprésente au sein de la société civile, notamment dans le monde syndical, et dans l'opinion publique, même si un récent sondage effectué par le « *Chicago Council of Global Affairs* » laisse supposer qu'une très courte majorité d'Indiens se prononceraient actuellement en faveur de l'intégration de normes minimales de travail dans les accords commerciaux⁷. Les motifs qui sous-tendent cette opposition peuvent être qualifiés d'économiques, politiques et structurels/institutionnels.

Premièrement, l'Inde se méfie considérablement de ce qui, selon elle, sera l'impact économique d'une clause sur les droits des travailleurs et craint que le recours à des sanctions commerciales réduise le niveau des échanges et, par là même, l'emploi lié au commerce. L'Inde part également du principe que les dispositions sur le travail lié au commerce sont, pour reprendre littéralement les termes d'un responsable indien participant aux négociations commerciales, « une manière déguisée d'introduire des mesures que l'Occident a inventées dans un but protectionniste »⁸. Ces préoccupations quant au protectionnisme sont profondément ancrées dans une mémoire collective du passé, caractérisé par l'autorité et la domination économiques de la puissance coloniale. Les détracteurs font souvent remarquer, par exemple, qu'alors que le premier instrument législatif indien sur les usines, le *Factories Act* de 1881, a été soi-disant promulgué par les Britanniques pour protéger les enfants et les femmes employés dans les usines indiennes, la législation trouvait en fait principalement son origine dans la volonté de protéger les intérêts des filatures britanniques⁹.

Deuxièmement, la classe politique indienne a toujours craint l'association entre le commerce et les droits des travailleurs. Plus exactement, la souveraineté est un sujet des plus sensibles dans le contexte politique indien, et ce pour un large éventail de questions, et le fait d'assortir le travail de conditions dans des accords commerciaux est souvent perçu comme une atteinte à la souveraineté réglementaire du pays. En d'autres termes, le pays voit dans ces conditions l'imposition par d'autres pays de lois et règles qui devraient rester de la compétence de l'État indien. Ainsi, le commentateur d'un grand journal indien a qualifié les manifestants de Seattle en 1999, lesquels exigeaient des mécanismes de protection sociale dans le cadre de l'OMC, de « nouvelle engance d'impérialistes hypocrites portant un nouveau "fardeau de l'homme blanc" »¹⁰. En effet, l'Union européenne a déjà pu voir, dans le cadre de l'OMC, comment l'Inde remettait en cause les dispositions de conditionnalité de son SPG, traduisant l'opposition généralisée de l'Inde à de tels systèmes¹¹.

⁶ Pour une analyse plus complète dont est tirée une grande partie de cet extrait, voir Kevin Kolben, *The New Politics of Linkage: India's Opposition to the Workers' Rights Clause*, 7 IND. J. GLOBAL L. STUD. 225 (2006).

⁷ "Chicago Council of Global Affairs", avis de l'opinion publique dans le monde, 2007.

⁸ Interview d'un responsable indien du commerce à New Delhi, Inde, 13 mars 2008.

⁹ J'ai affirmé que cette législation trouvait sa motivation dans des éléments plus complexes que cela, mais le protectionnisme est l'élément prédominant dans la mémoire collective de ce pays.

¹⁰ Swaminathan S. Anklesaria Aiyar, *India's Comparative Advantage in Agitators*, Times of India, 19 décembre 1999.

¹¹ Bien que la plainte de l'Inde n'ait porté que sur des dispositions relatives au trafic de drogues, elle remettait initialement en cause tous les aspects du régime de préférences généralisées, y compris les droits des travailleurs, avant modification.

Troisièmement, pour justifier son opposition aux dispositions défendant les droits des travailleurs, l'Inde invoque des motifs structurels et institutionnels. Un argument avancé veut qu'il soit préférable de confier les questions relatives au travail à l'OIT, et non pas aux accords économiques. Les adversaires de l'association entre commerce et travail sont également particulièrement sceptiques vis-à-vis du recours à des sanctions, une manière médiocre, selon eux, de faire respecter les droits des travailleurs compte tenu de leur portée limitée: elles punissent, le cas échéant, le pays ou des secteurs dans leur intégralité, au lieu de cibler les véritables contrevenant aux droits des travailleurs. Les adversaires indiens à l'association susmentionnée, mais qui sont favorables aux droits des travailleurs en général, font également valoir qu'un régime des droits des travailleurs basé sur le commerce ne pourra cibler qu'un très faible segment de la main-d'œuvre – segment dont les conditions ne sont pas nécessairement les pires. Selon certaines estimations, 92 % des travailleurs indiens travaillent dans ce que l'on appelle le « secteur informel », ce qui implique qu'ils ont généralement peu d'importance et/ou ne bénéficient pas de la protection de la législation indienne du travail.

Que faire?

L'Inde constitue un défi de taille pour les parties de société civile européenne qui souhaiteraient intégrer les mécanismes de protection des droits des travailleurs dans les accords commerciaux de l'UE. Il est fort peu probable que les autorités indiennes acceptent dans leurs ALE une disposition relative aux droits des travailleurs sur le modèle américain qui autorise ou impose un changement sur le plan juridique. Une solution pourrait résider dans la focalisation sur la conception de projets dans le domaine du travail, projets qui miseraient sur des incitations tournant le dos aux sanctions. La condition suivante pourrait par exemple être transcrite dans les accords commerciaux : les parties conviennent d'instituer et de financer toute une série de projets par lesquels des acteurs aussi bien publics que privés s'engagent à améliorer les conditions de travail et à respecter les droits des travailleurs dans certains secteurs spécifiques, au moyen d'initiatives en faveur du contrôle et de la transparence. Il existe ainsi le programme « Travailler mieux » de l'OIT, qui s'efforce de se servir du contrôle des conditions de travail dans les usines, et de la publicité faite en la matière, pour améliorer les conditions sur le terrain.¹² De même, le gouvernement indien a récemment encouragé les Conseils indiens de promotion des exportations à lancer un programme de suivi et de formation destiné à ses membres, notamment en réaction à la pression exercée par ses partenaires internationaux, qui s'inquiètent du travail des enfants et du travail en servitude dans les chaînes de distribution. Ce genre d'initiative pourrait en fait constituer la meilleure façon de sortir de l'impasse. La participation et l'adhésion à de tels programmes pourraient peut-être être liées, comme dans le programme SPG de l'UE, à un système de droits de douane avantageux reposant sur une norme de mise en œuvre convenue au préalable, mais nul doute que cette option devra également faire face à la vive opposition du gouvernement indien.

Accord de libre échange Union Européenne - Corée Pour des accords durables et protecteurs pour les travailleurs

Joël Decaillon

Secrétaire confédéral de la Confédération européenne des syndicats (CES)

L'UE est à la croisée des chemins aujourd'hui dans tous ses actes politiques et économiques. Il s'agit de créer les conditions pour assurer une concurrence normale, saine et non faussée qui assure la durabilité de notre planète. S'il s'agit, comme le prétend la Commission, de redéfinir l'ensemble des accords multilatéraux, bilatéraux ou des instruments de défense commerciale, l'UE doit faire de ses valeurs la véritable référence entre tous les Etats : refus du dumping social et environnemental, respect des droits fondamentaux. L'accord avec la Corée est un bon exemple de cette aptitude.

Or les syndicats américains et coréens viennent de dénoncer l'accord de libre échange (ALE) Etats-Unis/Corée (ALE/Korus). Aujourd'hui, comme c'est le cas dans les négociations de l'accord ALE/UE, privilégier un modèle économique de type financier conduit à systématiquement considérer que les droits des investisseurs sont supérieurs aux droits des travailleurs, des services publics et à l'environnement.

Le développement aveugle de ce modèle intensifie la restructuration et provoque un affaiblissement des normes de travail, en particulier en Corée, mais aussi dans le cadre d'un dumping social renforcé aux Etats-Unis comme dans l'Union européenne.

Ces accords accroîtraient le développement économique, celui-ci serait partagé et créerait des emplois, rien n'est plus faux. En fait, aujourd'hui certes, comme nous le constatons en Europe dans le rapport sur la stratégie de Lisbonne, il y a moins de chômeurs, mais il y a plus de travailleurs pauvres.

C'est pourquoi nous soutenons dès lors, la position adoptée au Parlement européen selon laquelle les ALE doivent absolument être accompagnés d'Accords de partenariat et de coopération. Et il convient de s'assurer que la nature juridiquement contraignante des aspects de développement durable des APC (Accords de partenariat et de coopération) soit explicitement reflétée dans l'Accord de Libre Echange.

Le mandat de négociation de l'UE pour chacun des APC de nouvelle génération devrait inclure déjà des références au développement durable. Mais il devrait être plus ambitieux en prenant en compte :

- Des engagements forts et non ambigus des deux parties à ratifier et appliquer de manière effective les normes essentielles de l'OIT et d'autres composantes de base du travail décent.
- La clarification que le chapitre du développement durable relève des mêmes dispositions standards que d'autres dispositions de l'ALE, de sorte que ses stipulations sont soumises au même traitement, en matière de règlement des litiges, que toutes les autres composantes du corps de l'accord. Il faudrait prévoir des amendes suffisamment élevées pour qu'elles soient dissuasives. Les revenus de ces amendes

devraient être utilisés afin d'améliorer les normes sociales et les conditions de travail des secteurs et des domaines qui donnent lieu aux problèmes concernés.

- La soumission par les deux parties de rapports réguliers sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de tous les engagements pris dans le cadre de l'accord.
- L'engagement des deux parties à respecter les lignes directrices de l'OCDE sur les entreprises multinationales et la Déclaration tripartite de l'OIT sur les entreprises multinationales et la politique sociale, et à ne pas atténuer les normes du travail afin d'attirer les investissements étrangers. L'engagement devrait s'étendre à toutes les parties des territoires, afin d'éviter que l'accord n'aboutisse à une expansion de la production dans les zones franches industrielles.
- Prévoir des études d'impact sur la durabilité (EID) et les mesures à prendre sur la base de leurs résultats. Les EID doivent examiner tous les aspects appropriés de l'impact social et économique des accords, y compris l'accès à des services publics de qualité et le recours à des politiques différentes pour atteindre le développement industriel.
- Les gouvernements devraient aussi être invités à agir sur la base de présentations officielles des partenaires sociaux. Un mécanisme contraignant, permettant aux organisations de travailleurs et d'employeurs agréées composant un ALE de soumettre de telles demandes d'intervention, devrait être mis en place. Les plaintes devraient être traitées dans un laps de temps déterminé et s'inscrire dans un processus de suivi et de révision permanent.
- Les plaintes concernant les problèmes sociaux devraient être examinées par des experts qualifiés et vraiment indépendants. Leurs recommandations devraient s'inscrire dans le cadre d'un processus défini permettant de traiter rapidement les problèmes soulevés.
- Un Forum Commerce et développement durable prévoyant une consultation des organisations de travailleurs et d'employeurs devrait être mis en place et devrait se réunir au moins deux fois par an.
- Une assistance en matière technique et en matière de développement devrait être apportée dans le cadre de l'ALE, y compris des incitations commerciales.
- Outre les normes fondamentales en matière de travail, d'autres conventions importantes de l'OIT qui présentent un intérêt pour le travail décent, devraient être intégrées dans l'accord. Parmi celles-ci, il y a lieu de citer les « conventions prioritaires » du conseil d'administration de l'OIT dans sa décision de 1993 (sur la politique de l'emploi, l'inspection du travail et la consultation tripartite), d'autres Conventions bénéficiant d'un large soutien à l'OIT (y compris sur la santé et la sécurité au travail, la sécurité sociale, la protection de la maternité, et les représentants des travailleurs), et d'autres instruments essentiels de l'OIT (sur la promotion des coopératives, le développement des ressources humaines et les relations de travail, ainsi que sur la santé et la sécurité au travail).
- Les clauses rigoureuses en matière de respect des accords d'environnement multilatéraux et concernant les conventions des droits de l'homme revêtent une grande importance pour la dimension sociale du développement durable et elles devraient également être stipulées dans ce chapitre. La liste des instruments internationaux couverts dans les arrangements « SPG Plus » pourrait faire office de guide.

L'UE doit défendre ses valeurs en dehors de ses frontières. Si elle ne le fait pas, elle se fait le relais d'une mondialisation injuste et brutale dont les travailleurs de tous les pays finiront par payer le prix. Ce n'est pas de cette mondialisation dont nous voulons, ni les citoyens européens, nous voulons la solidarité. Au moment où nous cherchons le soutien des citoyens pour une Europe plus forte, plus dynamique, il est crucial que l'UE continue à jouer son rôle dans le développement du progrès social.



www.socialistgroup.eu
www.socialistgroup.mobi

pse-newtradethinking@europarl.europa.eu