

The use, scope and effectiveness of labour and social provisions and sustainable development aspects in bilateral and regional Free Trade Agreements

-Executive Summary¹-

Sous la direction de : Jean-Marc Siroën, Université Paris-Dauphine

Avec Florence Arestoff-Izzo, Rémi Bazillier, Damien Cremaschi, Cindy Duc, Clotilde Granger-Sarrazin

Depuis les années 1990, on assiste à une prolifération d'accords commerciaux bilatéraux. Nombre d'entre eux se préoccupent de thèmes non directement commerciaux comme les institutions politiques, le développement soutenable, les normes de travail ou la politique de la concurrence. L'Union européenne est elle-même impliquée dans cette évolution. Elle s'est ainsi engagée à promouvoir les normes de travail et le travail décent dans les négociations commerciales multilatérales et bilatérales au-delà du simple respect des normes fondamentales de travail.

L'étude a pour objet d'identifier les clauses portant sur le travail, les pratiques sociales et le développement soutenable dans les accords de libre-échange bilatéraux et régionaux : leur étendue, leur mise en œuvre, leurs effets. Elle discute le mérite relatif des différentes options.

1) Emploi et travail décent dans les accords et les déclarations internationaux

Malgré l'absence de consensus entre les Parties contractantes du GATT pour introduire une référence explicite aux normes de travail fondamentales dans les Accords de Marrakech (1994), un certain nombre d'organisations, publiques ou privées se sont engagées en faveur du respect des droits de l'homme, du respect des normes fondamentales de travail, de la promotion du travail décent et du développement soutenable. La déclaration finale de la Conférence ministérielle de l'OMC (Singapour, décembre 1996) stipule que les pays membres s'engagent à respecter "les normes fondamentales du travail internationalement reconnues" qui ont ensuite été précisées dans la « Declaration on Fundamental Principles and Rights » de l'OIT (1998) qui contraint les États Membres à respecter et à promouvoir quatre normes fondamentales² (huit conventions). Simultanément, l'OIT diffuse le concept de « travail décent » qui, tout en incluant les normes fondamentales se situe dans une perspective de progrès social. L'« Agenda du travail décent » (2000) est reconnu et repris notamment par le Conseil économique et social des Nations unies (ECOSOC) mais aussi par l'Union européenne qui s'est engagée à promouvoir le travail décent, notamment dans ses accords commerciaux. Le Conseil européen de décembre 2004 a mis

¹ Ce résumé se limite à donner une vue d'ensemble concise du rapport final auquel on devra se reporter pour les détails, exemples, références, statistiques et résultats empiriques.

² Il s'agit de la liberté d'association et du droit à la négociation ; de l'interdiction du travail forcé ; de l'interdiction à la discrimination dans le travail et du travail des enfants (âge, pires formes) .

l'accent sur l'importance de la dimension sociale de la mondialisation et réaffirme depuis cet engagement en le précisant.

En ce qui concerne les firmes multinationales, les chartes éthiques ou codes de bonne conduite sont le premier support de la Responsabilité sociale des entreprises (RSE). Elles s'engagent généralement à respecter les lois nationales et les conventions de l'OIT, la Déclaration Universelle des droits de l'homme ou les principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales. Certaines ont négocié avec les syndicats des accords-cadres internationaux (ACI) parfois dans un cadre sectoriel.

Depuis le début des années 1990, le débat sur le lien commerce-travail a évolué ; les options ont été précisées dans le sens d'un plus grand réalisme L'OMC est donc aujourd'hui en retrait avec l'évolution non seulement des traités commerciaux bilatéraux ou régionaux mais également avec l'action d'autres organisations internationales, des regroupements régionaux et les engagements de certaines firmes multinationales.

2) Commerce, travail et développement durable

Sans remettre en cause les avantages de la libéralisation des échanges sur le bien-être global des économies, l'inclusion de dispositions relatives au travail et au développement soutenable vise à prévenir de possibles effets négatifs ou "indésirés" et/ou à promouvoir ces objectifs et ainsi, d'accroître les gains de l'échange et, le cas échéant, l'acceptabilité politique des traités commerciaux.

L'accroissement du bien-être global qui peut favoriser un développement "endogène" des normes de travail, n'exclut pas une répartition inégale de ses gains, à l'intérieur des pays et entre pays. Certains individus (souvent les travailleurs ruraux ou peu qualifiés) peuvent même être "perdants nets" (perte d'emploi plus ou moins durable, baisse des salaires réels,...). De plus, la pression de la concurrence internationale, favorable aux consommateurs et au pouvoir d'achat des salariés, peut aussi inciter des firmes ou des pays à violer le droit national et à ralentir le progrès social quitte à accroître encore la pression concurrentielle qui pèse sur les autres pays (race-to-the-bottom).

Les travaux théoriques, comme les travaux empiriques ne tranchent pas toutes ces questions. Si l'accroissement des inégalités internes est souvent mise en évidence, dans les pays développés comme dans les pays en développement, le caractère systématique de l'abaissement des normes de travail n'est pas démontré même si des études de cas peuvent révéler ce type de réactions, notamment dans les zones franches d'exportation. Bien que les études empiriques les évaluent mal, certains effets indésirables pourraient même, dans certains cas, compromettre le "développement durable" : travail des enfants se substituant à l'éducation, faibles incitations à l'investissement et à l'amélioration de la productivité.

Ces remarques plaident en faveur d'un "développement endogène accompagné" qui consiste à tirer partie des effets du commerce sur la croissance et le développement social tout en

accompagnant le renforcement du droit du travail et des pratiques sociales par des politiques allant au-delà d'un simple traitement "social" des perdants.

3) Les clauses sur le travail dans les traités bilatéraux et régionaux

Depuis le traité de l'ALENA (États-Unis, Canada, Mexique) de 1994, de nombreux traités commerciaux régionaux ou bilatéraux ont intégré des dispositions relatives au travail. Ils sont néanmoins le fait d'un nombre limité de pays, essentiellement les États-Unis et le Canada ou certains regroupements régionaux comme le Mercosur et l'UE.

L'accord Des États-Unis avec le Cambodge (1999) limité au secteur textile liait ainsi l'ouverture au respect de certaines normes. L'accord avec la Jordanie (2000) introduisait un chapitre sur le travail en devenant une référence pour les accords ultérieurs (Singapour, Chili, Australie, Maroc, CAFTA, Bahrein, Oman, Pérou, etc.). Le Canada a signé un accord parallèle au traité de libre-échange avec le Chili (1997) et le Costa(Rica. Le traité d'Asunción qui créait le Mercosur a été étendu par une déclaration sur le travail. L'accord entre le Japon et les Philippines introduit le respect des droits des travailleurs et condamne le dumping social. Les accords européens doivent intégrer un chapitre sur le travail et le développement soutenable. Les accords relevant du système généralisé de préférences introduisent des clauses relatives au travail avec des possibilités de sanctions ou d'incitations (SGP +).

Ces inclusions prennent différentes formes et concernent différents aspects des pratiques sociales et du droit du travail. Au-delà de simples mentions dans les préambules, ils peuvent faire l'objet d'un chapitre particulier (États-Unis, Union européenne) ou d'un accord annexe (ALENA, Canada). Les modes d'inclusion sont différents non seulement entre pays mais également pour un pays (États-Unis). La revue des accords ne permet donc pas d'identifier un modèle type.

Parmi les mentions les plus fréquentes : référence explicite aux 4 normes fondamentales de travail (avec ou sans référence à l'OIT), extension à d'autres aspects du travail décent (conditions de travail acceptable, salaire minimum, temps de travail, sécurité et santé au travail, etc.), existence d'un mécanisme de règlement des différends et/ou de sanctions, mécanisme de coopération. Les accords SGP sont généralement plus étendus, plus contraignants et plus unilatéraux que les traités bilatéraux. Assez fréquemment les traités incluent le double engagement de ne pas abaisser les normes à des fins de compétitivité et de ne pas utiliser le respect des normes de travail à des fins protectionnistes.

4) Mise en place, fonctionnement et impact des clauses sur le travail dans les accords commerciaux bilatéraux et régionaux

Il est difficile d'évaluer l'impact des clauses sur le travail et le développement soutenable. En effet, la majorité des accords incluant de telles clauses sont trop récents pour disposer d'un recul suffisant. D'autre part, il serait arbitraire d'attribuer à ces seules clauses l'amélioration (ou la détérioration) éventuelle des pratiques sociales. L'étude a donc privilégié les accords les plus

anciens : l'accord parallèle de l'ALENA (ANACT), l'accord parallèle du traité de libre-échange Canada-Chili (ACCCT), l'accord textile USA-Cambodge, l'accord USA-Jordanie.

Cet examen permet de mettre en évidence une plus grande efficacité des incitations positives relativement aux incitations négatives. Le succès de l'accord USA-Cambodge, certes spécifique, tient à son mécanisme incitatif (quotas d'exportation proportionnés au respect des normes de travail) et au suivi de l'OIT. D'une manière générale, les incitations "positives" favorisent une plus grande connexion entre la sphère publique et la sphère privée. Le pouvoir dissuasif des sanctions reste pourtant à évaluer et leur application aux firmes, plutôt qu'aux États, n'a pas été expérimentée (hors accords USA-Cambodge). Les accords Canada-Chili ou États-Unis-Jordanie montrent à quel point un système de pénalités requiert une volonté politique, même en présence d'un organisme indépendant de règlement des différends. Cette impulsion politique suppose alors un comportement activiste de la part des organisations non gouvernementales (ONG), des partenaires sociaux, ou des administrations nationales. De manière générale, les procédures de suivi sont aujourd'hui limitées bien que de nombreux rapports insistent sur leur importance. Les partenaires sociaux et la société civile réclament une plus grande place dans les procédures. Le traité entre le Cambodge et les États-Unis confie ainsi à l'OIT le soin de vérifier l'application des normes du travail dans les industries textiles, simultanément avec les mesures incitatives proposées. Aux États-Unis, le Congrès, en relation avec l'administration (notamment le Ministère du Travail), a un pouvoir dans le suivi de l'application des acteurs. En Europe, de nombreux SIAs évoquent la mise-en-place de procédures spécifiques.]

Les clauses se révèlent donc un facteur de progrès lorsqu'elles associent plusieurs types de pression. En effet, les accords créent des normes légales qui servent de références aux syndicats. Ils donnent une légitimité aux actions de la société civile qui active la pression médiatique et contribue à infléchir le comportement des gouvernements et des firmes.

5) La position des acteurs et des parties prenantes

Plusieurs clivages "structurants" peuvent être identifiés.

Le premier clivage oppose le Nord et le Sud. D'un côté, les syndicats, les ONG et les parlementaires du Nord (États-Unis, UE) défendent le respect de valeurs internationalement reconnues et interprètent certaines violations du droit des travailleurs comme une forme de concurrence déloyale. Dans la mesure où les pays concernés par les accords ont adhéré à diverses conventions ou déclarations et qu'ils s'engagent à promouvoir les droits de l'homme, leur inclusion dans les accords commerciaux apparaît légitime. De l'autre, certains gouvernements du Sud et certaines ONG, avancent la nécessité d'un traitement différencié. Ils redoutent des clauses contraignantes qui masqueraient un "protectionnisme déguisé" du Nord.

Le second clivage oppose la vision juridique et la vision économique. La première s'intéresse essentiellement à l'efficacité des mesures adoptées sans approfondir ex-ante leur bien-fondé économique. Le débat porte alors sur la portée juridique des accords. Certains syndicats et ONG considèrent ainsi que la Déclaration de 1998 marquerait une régression du droit du travail en le

réduisant à huit conventions. La vision économique se situe en amont et s'intéresse à la pertinence des dispositions sociales : éventuels effets contre-productifs des sanctions, nature du lien commerce-droit des travailleurs.

Si les premières positions des syndicats et de certains responsables politiques étaient initialement commerciales et protectrices, elles ont évolué vers une vision plus fine, notamment sectorielle, des effets de la concurrence internationale sur le travail, vers une conception plus universaliste de la promotion des droits de l'homme et vers une approche renouvelée d'une mondialisation qui doit être accompagnée d'actions politiques nationales ou internationales.

Le dialogue Nord-Sud n'évite pas la question de la double asymétrie : d'un côté, le respect plus facile des normes de travail décent des pays du Nord qui entretient les accusations de protectionnisme du Nord et, de l'autre, la demande du Sud de continuer à bénéficier d'un traitement différencié pour les secteurs les plus vulnérables et le respect des normes ce qui expose le Sud à la même accusation de protectionnisme.

Le respect de la souveraineté nationale en matière de droit du travail revendiqué par les pays du Sud mais également par certains pays du Nord (faible taux de ratification des Conventions de l'OIT par les États-Unis) répond ainsi à la volonté légitime de non-ingérence des pays mais rend peu crédible les engagements de ne pas manipuler le droit du travail à des fins de compétitivité et de promouvoir le respect de ce droit.

Le développement du débat a fait apparaître une certaine rivalité des différentes parties-prenantes pour définir les normes, veiller à leur mise en œuvre, participer aux programmes d'assistance. Ainsi, les associations d'employeurs tendent à privilégier la RSE qui, tout en répondant à une demande de la société civile, leur laisse une grande autonomie. Les syndicats souhaitent conserver le tripartisme qui n'est pas dans tradition des ONG, elles mêmes en concurrence avec les organisations nationales ou internationales pour le suivi des accords et l'assistance. Les Parlements apparaissent parfois comme un relais filtré de la société civile, critique des initiatives de l'exécutif.

6) Propositions et évaluation des différentes options pour intégrer le travail, les aspects sociaux et le développement durable dans les futurs accords commerciaux régionaux et bilatéraux.

Une fois acquise la volonté des parties de libéraliser leur commerce réciproque, il reste à définir la part laissée aux dispositions sur le travail décent et le développement soutenable. Celles-ci relèvent de plusieurs objectifs, repris ou non par les négociateurs et, le cas échéant, hiérarchisés. Les dispositions visées entrent dans le jeu global de la négociation commerciale. Ainsi, la demande d'une partie développée (États-Unis, Union Européenne) de prévoir un mécanisme de sanction se heurtera à l'opposition de pays en développement qui pourraient, néanmoins, l'accepter en échange de concessions supplémentaires dans d'autres domaines (par exemple, textile ou agriculture, accès au marché des PED, engagement financier de la partie développée en faveur de la promotion des droits du travail). L'inclusion de clauses sur le travail

décent et le développement soutenable peut donc avoir un coût d'opportunité qui exige des Parties une certaine hiérarchisation des objectifs et des instruments.

Le débat est souvent obscurci par les différents objectifs qui pourraient être assignés aux dispositions sur le travail et le développement soutenable et qui appellent des instruments parfois contradictoires, d'autres fois complémentaires. On peut distinguer quatre objectifs "optionnels" qui peuvent s'intégrer différemment dans les accords : défendre le commerce loyal ; éviter les effets indésirés sur l'emploi et le développement soutenable ; faire respecter les valeurs universelles ; promouvoir le travail décent et le développement soutenable.

L'objectif de défense commerciale, souvent accusé de "protectionnisme déguisé", vise à protéger les firmes nationales de pratiques sociales considérées comme "déloyales". On retrouve ce type de clauses dans de nombreux accords bilatéraux. Dans un contexte où les opinions publiques se révèlent de plus en plus réservées vis-à-vis de la libéralisation des échanges à qui elles attribuent les pressions sur l'emploi, le pouvoir d'achat et l'accroissement des inégalités, l'introduction de telles clauses donne une forme d'assurance et facilite l'adhésion politique à la poursuite du processus de libéralisation. L'adhésion à cet objectif suggère un chapitre spécifique sur le travail avec une formule de type "abaissement du droit et des pratiques à des fins de compétitivité" basée sur la reconnaissance du droit national qui doit alors être suffisamment développé et traiter du cas des zones franches d'exportation. La crédibilité de cette clause impose un mécanisme de sanctions sous la forme d'amende ou d'un droit additionnel de type "antidumping" avec reversement éventuel aux entreprises respectant les normes ou à un fonds dédié à leur amélioration. Une alternative serait l'accès d'une Partie aux procédures internes de l'autre Partie.

L'objectif de compensation et d'ajustement vise à limiter les effets considérés comme indésirables de l'ouverture commerciale pour éviter, notamment, que celle-ci soit remise en cause par certaines parties-prenantes (syndicats, ONG, Parlements,...).

En dehors du régime spécifique aux secteurs les plus sensibles, les dispositions visant à atténuer les impacts négatifs de l'ouverture sur certaines catégories de travailleurs pourraient être incluses dans un chapitre spécifique sur le travail, élargir le champ des SIAs et prévoir (et mettre en œuvre effectivement) les études ex post, mentionner un programme d'ajustement au commerce avec, le cas échéant, des engagements financiers et une assistance de la Partie développée. Les mécanismes de règlement des différends et de sanctions sont sans objet dans cette fonction.

L'objectif du respect des valeurs universelles introduit une dimension éthique : éviter de commercer avec les pays qui ne respectent pas leurs engagements internationaux en matière de droit de l'homme (liés ou non au travail). Certaines ONG militent pour le respect de ces valeurs quel que soit le niveau de développement des pays. L'adhésion à cet objectif implique que soit précisée la nature des droits "universels", le niveau de respect et les sanctions éventuelles (preamble, chapitre spécifique). Leur légitimité implique un arrimage aux textes internationaux que les Parties ont déjà accepté. La crédibilité des engagements impose un mécanisme de "sanctions", définies ici au sens large, et qui peut inclure des mécanismes incitatifs ("sanctions

positives") et des rapports de suivi, susceptibles d'alimenter la pression des pairs ou la mobilisation de la société civile, notamment des partenaires sociaux. La procédure pourrait distinguer les violations des droits fondamentaux du travail qui relèvent de la responsabilité des États, de celles qui relèvent des employeurs. Les amendes éventuelles pourraient être réaffectées à des programmes d'amélioration des conditions de travail. Le contrôle serait plus crédible s'il était assuré par des experts indépendants des États (experts de pays tiers, associations privées, syndicats, ONG, OIT).

L'objectif de promotion du travail décent et de développement soutenable ne vise plus à répondre aux effets négatifs de l'ouverture mais à accompagner ou accélérer un développement endogène des normes de travail induit par la contribution du commerce au développement. L'adhésion à cet objectif implique plusieurs précisions. Le champ des modes de coopération et d'assistance est relativement vaste et doit être précisé (forums, expertise juridique pour renforcer le droit du travail, ratification de conventions de l'OIT, formation d'inspecteurs du travail, d'assistance aux syndicats, appui à la mise en place de systèmes de protection sociale, etc.). Le rôle des différentes parties prenantes doit être précisé : syndicats, ONG, firmes, organisations internationales, fonctionnaires nationaux détachés, services divers à l'intérieur des administrations nationales ou européenne. De même, la question du financement des actions envisagées et de la protection sociale devrait être intégrée. L'aide au commerce pourrait être élargie à la promotion du travail décent. Les accords de coopération pourraient également être utilisés à cette fin. La réalisation de cet objectif réalise, lui aussi, un suivi sur la réalisation, la mise en œuvre et l'efficacité des actions d'aide, de promotion ou d'assistance. Ce suivi doit associer les administrations, les partenaires sociaux et la société civile assistés d'experts.

Pris indépendamment, les différents objectifs peuvent néanmoins occuper une place différente dans les accords. Si le préambule doit reprendre les principes généraux, concentrer des dispositions relatives au travail dans un même chapitre présente l'avantage de faciliter la cohérence générale. L'intégration du volet "coopération" dans un traité de libre-échange limité aux aspects commerciaux est plus discutable. La présence dans un même chapitre et, parfois, dans le même article, de dispositions communes au travail et aux aspects environnementaux du développement durable pourrait être discutée.

Un mécanisme unifié de suivi et de règlement des différends risquerait de souligner l'objectif de défense commerciale au-delà, parfois, de la place que les parties souhaitent lui accorder et rendre plus difficile leur statut d'"ultime recours" ou la mise en œuvre de sanctions "incitatives" ou "positives".

Le mécanisme de suivi et d'assistance doit préciser le rôle des parties prenantes et, notamment, des partenaires sociaux, de la société civile et des organisations internationales sous la forme de forum, de comité de dialogue social (y compris au niveau sectoriel ou inter-professionnel), de conseil, d'association ou d'assistance aux partenaires sociaux locaux. L'OIT pourrait voir son rôle renforcé et mettre sa compétence et son expérience sur le terrain au service du suivi et de l'assistance en matière de renforcement du droit du travail. et sur le t.

7) Conclusion générale

Même si le débat sur le lien entre le commerce, le travail et le développement durable n'est pas clos, il a considérablement évolué. L'expérience de la libéralisation des échanges et de certains accords commerciaux régionaux ou bilatéraux montre que si le lien positif entre ouverture commerciale-croissance-progrès social n'est pas démenti, il n'est pas mécanique. Les effets sont différenciés selon le type de travailleurs en fonction de leur qualification, du secteur, de la localisation géographique. Ces limites ont entraîné une désaffection croissante des populations à l'égard des accords commerciaux multilatéraux (blocage du cycle de développement de Doha) ou bilatéraux (échec de l'accord avec la Colombie). Dans ce contexte, la poursuite du processus de libéralisation des échanges implique une prise en compte de ses conséquences sur le progrès social.

Si l'insertion des thèmes du travail et du développement soutenable dans les accords présente un coût d'opportunité dans le processus de négociation, il donne aussi une "valeur ajoutée" aux accords : meilleure adhésion de la société civile, soutien à la stabilité politique et sociale diminuant les risques commerciaux, support à la coopération permettant d'approfondir les relations bilatérales, renforcement du lien positif entre le progrès social et le progrès économique, contribution à la promotion des accords internationaux.

L'insertion des thèmes du travail et du développement soutenable se heurte néanmoins à une contradiction qui obscurcit les débats : ces thèmes visent à la fois à répondre aux insatisfactions d'une mondialisation qui promet insuffisamment ou trop lentement le progrès social et sont, en même temps, perçus comme des instruments protectionnistes et asymétriques en faveur des pays développés.

Les propositions formulées dans ce rapport visent à réduire ces contradictions en prenant en compte, autant que possible, les opinions diverses et souvent divergentes qui ne sont définitivement tranchées ni par les travaux théoriques, ni par les constats 'et qui restent donc au cœur des négociations.