



Droits fondamentaux de l'Homme au travail dans le commerce international

Quelles voies opérationnelles ?
Quel rôle peut-on confier à
l'OMC ?

Synthèse et débats



Avec le soutien financier de la Commission européenne,
DG Emploi, Affaires sociales et Egalité des chances

Ont contribué à cette étude

Direction du comité de pilotage : J. Decaillon, CES

Syndex :

O. Chabrol, E. Da Silva, A. Mestre, Ph. Morvannou

Coordination de l'étude : Ph. Morvannou

Coordination budgétaire : N. Fauvarque

Documentation : A. Boïco

Correction : A. Boussicaut, J. de Loizellerie

Mise en pages : A. Boussicaut, J. de Loizellerie

Introduction

Le début du *xxi*^e siècle est marqué, sur les plans économique et politique, par l'émergence de nouvelles puissances mondiales, au premier rang desquelles les deux pays les plus peuplés de la planète, la Chine et l'Inde. De ce phénomène historique naît un nouvel ordre international symbolisé par la tenue des jeux Olympiques à Pékin qui, au-delà du sport, pose globalement la question des valeurs qui domineront la scène mondiale au cours des prochaines décennies.

L'Organisation mondiale du commerce (OMC), née en 1995, est au cœur de cette redéfinition des bases marchandes de l'ordre international à venir. Si dans certains pays émergents, au final peu nombreux, la pauvreté a reculé avec la croissance économique, le développement, entendu comme source de bien-être et d'amélioration des conditions de vie de la très grande majorité de la population, n'est pas au rendez-vous. Cela se vérifie d'autant plus que les violations de droits de l'Homme au travail ont perduré, voire se sont développées.

Face à cet enjeu du développement, les droits fondamentaux de l'Homme au travail constituent un levier majeur pour rendre compatibles et complémentaires une approche juridique de respect de ces droits, une approche économique de leur impact positif pour le développement humain et une approche politique qui permet, au-delà des acteurs étatiques, aux organisations syndicales, de participer à la définition de politiques négociées à l'échelle de la planète. La mise en mouvement simultanée de ces trois dimensions permet d'envisager de peser de façon opérationnelle sur les grandes redéfinitions en cours des règles du commerce mondial de marchandises.

Joël Decaillon, Secrétaire Confédéral/CES

1. Les voies juridiques

1.1. Arguments pour l'inclusion des droits fondamentaux de l'Homme au travail dans le droit de l'OMC

La hiérarchie des normes

Avec la création de l'OMC, nous assistons à une judiciarisation du système commercial international. Quand l'OMC succède aux accords généraux sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), en 1995, elle se fixe de nouveaux objectifs et se dote de moyens nouveaux qui renforcent la place du droit, notamment le passage à un droit écrit et la création d'un mécanisme contraignant de règlement des différends. Pourtant, le système mondial reste encore très hétérogène, et parfois même incohérent : ce sont les mêmes États qui s'engagent à respecter les droits de l'Homme à l'Organisation des Nations unies (ONU) et refusent de les intégrer dans le commerce mondial à l'OMC, s'appuyant sur le fait qu'il n'existe pas de lien formel entre les deux institutions.

La notion de « droit impératif général » pourrait venir pallier ces lacunes avec, pour référence, les droits fondamentaux des travailleurs. La déclaration de l'OIT de 1998 rappelle ainsi (§ 2) aux États membres que « *même lorsqu'ils n'ont pas ratifié les conventions en question, [ils] ont l'obligation, du seul fait de leur appartenance à l'organisation, de respecter, promouvoir et réaliser, de bonne foi et conformément à la Constitution, les principes concernant les droits fondamentaux qui sont l'objet des dites conventions*¹. »

Les droits de l'Homme comme les droits sociaux fondamentaux ont donc acquis une place fondamentale dans la hiérarchie des normes internationales et pourraient être qualifiés de « *jus cogens* ». Parce que cette notion demeure assez théorique et que son contenu est assez flou, les juridictions nationales et internationales devraient être saisies de la question afin de lui donner un sens plus pratique.

La transposition de l'arrêt Van Gend en Loos permet de penser l'OMC comme un nouvel organe de régulation d'une citoyenneté mondiale et de considérer la possibilité des droits de l'Homme comme un droit de l'OMC. Conférence des 29 et 30 septembre, Bruxelles

¹ Les conventions n° 87 et 98 (droit d'organisation et de négociation collective), n° 138 et 182 (abolition effective du travail des enfants), n° 29 et 105 (interdiction du travail forcé) et n° 110 et 111 (élimination de la discrimination en matière d'emploi et de profession).

Le droit de l'OMC n'est pas cliniquement isolé

La démarche interprétative du juge de l'OMC est bien établie et constitue un gage de sécurité juridique. Elle est donc, dans une grande mesure, prévisible. Les principales règles d'interprétation utilisées par l'Organe d'appel (OA) ont permis au juge de prendre en compte l'ensemble du droit international général, notamment l'objectif de développement durable. L'OA a ainsi décidé, dès son premier rapport², de ne pas isoler cliniquement le droit de l'OMC du reste du droit international.

L'OMC n'est pas le nouveau gouvernement mondial. Il est comme encerclé par un ensemble de règles qu'il ne peut ignorer : le système juridique international. Les droits sociaux fondamentaux en font partie. Conférence des 29 et 30 septembre, Bruxelles

La cohérence est une notion récurrente en droit de l'OMC. Les États se doivent d'être cohérents dans leurs politiques commerciales : c'est en effet un indice de leur bonne foi. Cependant, il semble que, dans le rapport entre droits sociaux fondamentaux et commerce international, cette cohérence soit manquante. Sur ce point, le mécanisme de l'avis déterminant permettrait d'améliorer la gouvernance globale. Il consiste à mettre en place une procédure qui permettrait aux groupes spéciaux et à l'OA, lorsque ces derniers sont

saisis d'une question qui sort de leur champ de compétences, de faire appel à l'organisation internationale compétente, en l'occurrence, pour les questions relevant des droits fondamentaux de l'Homme au travail, l'Organisation internationale du travail (OIT).

Le recours aux exceptions

L'article XX du GATT permet aux membres d'imposer des restrictions au commerce afin de protéger leurs intérêts autres que commerciaux. Ses exceptions ont déjà été utilisées par les États pour protéger la santé publique, l'environnement ou la moralité publique.

Concernant les droits de l'Homme, nous nous concentrerons sur l'article XX-b (la protection de la santé et la vie des personnes), l'article XX-e (les articles fabriqués dans les prisons) et l'article XX-a (la protection de la moralité publique). Si le premier paraît pour le moins incertain, le second et le troisième sont à approfondir.

L'article XX-b exige un rapport de nécessité entre la mesure et l'objectif poursuivi. Les allégations doivent donc s'appuyer sur l'existence d'un risque scientifique au vu de tous les moyens de preuve scientifiques disponibles. Dans le cas des droits sociaux fondamentaux, il faut démontrer par des enquêtes que le taux de maladies ou de décès est anormalement élevé dans une des branches de production d'un État pour appliquer des mesures restrictives au commerce des produits en provenance dudit État. S'y ajoute la difficulté de protéger des travailleurs dans un État qui n'est pas le sien, en contradiction avec le principe de non-ingérence dans les affaires intérieures d'un autre État. Voilà une voie bien incertaine ! Pour invoquer l'article XX-b, il serait donc préférable que la mesure de protection soit limitée à un standard non

² Rapport de l'OA, WT/DS2/AB/R, *États-Unis – Normes concernant l'essence ancienne et nouvelle formules*, adopté par l'ORD le 20 mai 1996, p.18.

contraignant, tel qu'un label, ce qui n'interdit pas l'entrée des produits sur le territoire qui édicte la mesure.

Concernant l'article XX-e relatif aux articles fabriqués dans les prisons, la notion d'enfermement, caractéristique du travail pénitentiaire, est absente de la définition du travail forcé. Cependant, dans les cas où des pratiques de travail forcé ont été constatées, les travailleurs étaient très souvent enfermés sur le lieu de travail. Aujourd'hui, la frontière entre travail pénitentiaire et travail forcé est plus floue, et le juge de l'OMC pourrait peut-être avoir une interprétation extensive du terme « prison », d'autant plus que les exceptions ne sont pas d'interprétation stricte et que le juge de l'OMC adopte généralement une interprétation flexible et évolutive des clauses d'exception. Par ailleurs, l'État qui édicte une mesure visant à interdire l'importation sur son territoire d'articles fabriqués par du travail forcé, doit traiter de manière équivalente les pays qui se trouvent dans des situations similaires. Il faut donc, pour pouvoir respecter l'obligation de cohérence, s'appuyer sur des enquêtes qui établissent le non-respect des conditions énoncées par la convention n°29³ afin de savoir, pour chaque partenaire commercial, sur quels types de produits imposer des restrictions commerciales. Ces conditions sont difficiles à réunir, mais cette voie est sans aucun doute à approfondir.

L'article XX-a vise la protection de la moralité publique. Chaque société peut définir ses propres règles morales. Ainsi, certains pays ont pu fermer leurs frontières à l'importation d'alcool. Dès lors, pourquoi d'autres membres ne pourraient-ils pas imposer des restrictions à l'importation de produits fabriqués dans des conditions de travail infâmes afin de protéger leur moralité publique ? On voit mal comment il serait possible de limiter l'appréciation souveraine des États membres de l'OMC quant à la définition de l'atteinte à leur moralité publique. La seule condition est l'obligation de cohérence dans la manière de traiter des pays se trouvant dans des situations identiques et dans la définition de la moralité publique nationale. L'objectif, pour être considéré comme légitime, doit être enraciné dans la culture et les réalités sociologiques et historiques du pays qui édicte la mesure restrictive au commerce. Or, tel est le cas des droits sociaux fondamentaux en Europe.

1.2. *Comment et à quelles conditions l'acteur syndical peut-il faire entendre sa voie à l'OMC ?*

La gouvernance mondiale est en construction. La société civile ne peut en être exclue. La nécessité de prendre en compte les revendications de la société civile et de démocratiser les organisations internationales est aujourd'hui impérieuse. Les syndicats sont peu présents à l'OMC pour différentes raisons : manque de moyens, de formation et d'expertise, mais aussi problème de stratégie. Or, une organisation internationale comme l'OMC prend des décisions qui intéressent fortement le marché du travail et les droits sociaux fondamentaux.

³ Pour rappel : pour ne pas être considéré comme du travail forcé, le travail pénitentiaire doit être « exécuté sous la surveillance et le contrôle des autorités publiques » et le travailleur pénitentiaire ne doit pas être « concédé ou mis à la disposition de particuliers, compagnies ou personnes morales privées ».

La voie de l'influence par la procédure de l'*amicus curiae*

Au-delà de la procédure d'*amicus curiae*⁴, à caractère exceptionnel, les organisations non étatiques peuvent seulement être consultées de manière informelle par le secrétariat ou les comités spécifiques de l'OMC. L'article V-2 de l'accord instituant l'OMC, intitulé

« Relations avec d'autres organisations », pourrait toutefois permettre d'établir un système d'accréditation, comme cela se fait dans certains organismes de l'ONU. Il est possible d'instaurer un système comparable à l'OMC : cela faciliterait également la procédure d'*amicus curiae*, en évitant l'engorgement des panels.

À l'heure actuelle, la société civile n'intervient pas dans l'examen régulier des politiques commerciales par l'OMC. Elle n'est pas consultée et ne peut pas assister aux débats. Plusieurs propositions peuvent être avancées pour permettre d'inclure au mieux les acteurs de la société civile dans cet examen : par exemple, consulter les acteurs non étatiques des pays examinés lors des

déplacements ou donner le droit aux acteurs non étatiques d'assister à la réunion finale. Cette idée est soutenue par la Commission européenne, qui a déjà formulé des demandes au Conseil général, lesquelles sont restées sans réponse.

Devant l'Organe de règlement des différends (ORD), la procédure est interétatique. Aussi, l'*amicus curiae* constitue-t-il « la brèche procédurale par laquelle peuvent s'engouffrer individus, sociétés et associations lorsque la qualité de partie est réservée aux États »⁵. Les accords OMC ne prévoyaient pas expressément une telle procédure.

Pourquoi la question du lien entre OMC et emploi se pose-t-elle ? Est-ce à cause de l'organe de règlement des différends ? Si tout ce que l'on recherche est un organe de règlement des différends, alors pourquoi ne pas le créer au sein de l'OIT ?
Conférence des 29 et 30 septembre, Bruxelles

⁴ La procédure d'*amicus curiae* consiste, pour une organisation non étatique ou une personne privée, à soumettre des propositions écrites à une entité officielle (organisation internationale, dans le cas présent).

⁵ Hervé Ascencio, « L'*amicus curiae* devant les juridictions internationales », *Revue générale de droit international public*, 2001, pp 897-929.

2. Les voies économiques

2.1. *Le dumping social a-t-il une justification économique ?*

L'opposition entre absence de normes sociales et protectionnisme déguisé fait partie des débats figés depuis plus de dix ans, où les deux faces de la médaille sont :

- ▶ d'un côté, chaque entrepreneur a assurément avantage à payer sa main-d'œuvre moins chère et à pouvoir diriger son entreprise à partir de la perception qu'il a des besoins exprimés par ses clients ;
- ▶ de l'autre, le pays a besoin d'infrastructures, d'un système d'éducation et de santé, bref de biens collectifs pour que l'ensemble des entreprises puisse à la fois prospérer et trouver les biens et services nécessaires au fonctionnement du marché intérieur, des biens et services comme du travail.

Ces deux approches qui, dans une économie keynésienne, sont organisées de telle façon que les régulations du marché du travail concilient les deux aspects (offre et demande) dans un espace national donné, ont été éclatées dans un espace mondial élargi par la bien-nommée « globalisation ». Cette nouvelle donne consiste à envisager en premier lieu les conditions de travail et de rémunération, et donc les droits de l'Homme au travail, à l'aune de la seule concurrence par les prix et au détriment d'une approche intégrant la productivité et le capital formation.

Or, si certaines marchandises échangées sur le marché mondial ont bien été produites dans des conditions irrespectueuses des droits de l'Homme au travail, leur avantage comparatif décisif ne leur est pas donné par le différentiel de coût de production issu de la violation des droits de l'Homme, mais bien par les différences de niveaux de vie et de pouvoir d'achat entre pays. Ainsi, le dumping social – compris comme une démarche visant à faire reposer la compétitivité internationale sur une dévalorisation du coût de la main-d'œuvre obtenue par le non-respect des droits fondamentaux au travail – n'est nullement justifié d'un point de vue économique et financier.

**“
Le respect des droits de
l'Homme au travail est
compatible avec le commerce
international et constitue un
outil puissant de gouvernance
économique transnationale
Conférence des 29 et 30 septembre, Bruxelles**

2.2. Un mode de développement à la recherche de nouveaux outils de régulation

Le développement, au cours des années 1980, des dragons asiatiques – Corée du Sud, Taïwan et, dans une moindre mesure, Singapour et Hong-Kong, soutenus par les États-Unis d'Amérique – tendait à démontrer qu'il était possible de sortir du sous-développement non seulement par substitution des importations, mais aussi par développement des exportations. Si la Chine n'a fait que reproduire à son échelle l'expérience positive des dragons asiatiques, à savoir la promotion des exportations accompagnée d'une volonté politique de remontée des filières industrielles par une gestion active des transferts de technologies, il serait cependant erroné de réduire sa stratégie de développement à cette seule dimension. L'essentiel de la dynamique industrielle chinoise dispose de ressorts propres qui ne se résument pas aux investissements étrangers dans les zones franches.

L'irruption de l'économie chinoise : une source majeure de déséquilibre commercial et financier

La Chine est passée de 3,5 % du commerce mondial de produits manufacturés en valeur en 1995 à 10,3 % dix ans plus tard, occupant la seconde position juste derrière l'Allemagne. Une des conséquences majeures de ce développement industriel et

commercial fulgurant a été l'apparition de grands déséquilibres des balances commerciales états-unienne et européenne : en 2007, les déficits commerciaux en faveur de la Chine sont de 160 milliards d'euros pour l'Union européenne et de 256 milliards de dollars pour les États-Unis et, pour le moment, nous ne voyons pas quelle force est à même de freiner l'accentuation de ces déséquilibres, bien au contraire. De tels déséquilibres commerciaux ne sont pourtant pas soutenables, ni pour les États-Unis, ni pour l'Union européenne.

La régulation mondiale des déséquilibres de balance commerciale (avec la Chine en particulier) peut trouver des solutions par un recentrage des efforts de développement sur les marchés intérieurs, intégrant une amélioration des conditions sociales et du pouvoir d'achat. Conférence des 29 et 30 septembre, Bruxelles

Ne faisant pas partie de l'agenda de Doha, les droits fondamentaux de l'Homme au travail sont restés dans

l'ombre des négociations, alors qu'ils restent une des clés majeures de la transformation d'un pays comme la Chine par la croissance économique, et la condition *sine qua non* de la résorption des déséquilibres commerciaux mondiaux.

La voie contractuelle : portée et limites des accords-cadres internationaux

Les accords-cadres internationaux (ACI) représentent en quelque sorte une voie de diffusion du modèle social européen. En effet, à la fin de l'année 2007, sur les soixante ACI signés, 57 l'ont été par des entreprises dont le siège international est en Europe.

Le principal avantage reconnu par l'OIT pour cet outil contractuel d'entreprise est qu'il permet de donner une référence de droits fondamentaux s'appuyant

spécifiquement sur les textes des conventions de l'OIT, dans des sites industriels où ces droits seraient mal protégés par les pouvoirs publics locaux et éventuellement bafoués par les directions d'entreprises locales.

En outre, non seulement les ACI ouvrent la voie de la négociation collective transnationale d'entreprise au niveau mondial, mais certaines organisations syndicales y voient également des mécanismes précurseurs à l'établissement de conventions collectives internationales. Ainsi, l'existence d'un ACI donne à l'acteur syndical un moyen de participer au contrôle du respect des engagements d'une entreprise ou d'un groupe d'entreprises liées par cet accord !

Cependant, confier à grande échelle la régulation sociale à des acteurs dont la vocation première est une activité commerciale soulève une question politique plus profonde : jusqu'où les acteurs économiques doivent-ils pallier le déficit de gouvernance publique ?

Les normes et labels : des voies prometteuses

Face à la défaillance du système des Nations unies à faire respecter universellement les droits sociaux fondamentaux et au manque constaté d'un mécanisme réellement contraignant, un autre moteur de progrès peut être promu en complémentarité – ou en éclaircisseur – en vue d'influencer les pratiques des acteurs économiques et de leur apporter des repères de « bonne gouvernance » : la promotion de normes vertueuses dans la gestion des filières du commerce international en matière sociale est en effet une voie complémentaire qui peut aider à développer une prise en compte plus large, voire plus systématique, du respect des droits sociaux. Dans ce cas, l'exigence explicite de la garantie d'un meilleur respect des droits ne viendrait pas des travailleurs concernés eux-mêmes, mais des acteurs économiques en aval des filières, c'est-à-dire les consommateurs citoyens.

Un des moyens d'action dans ce sens consisterait à appliquer un traitement commercial plus favorable (avantage tarifaire) à des produits et services qui apporteraient la preuve d'un respect effectif des droits sociaux fondamentaux dans leur conception, leur production et / ou leur distribution. Les États pourraient utiliser à cette fin une norme faisant explicitement référence aux huit conventions fondamentales de l'OIT. Le respect effectif de la norme, voire du label utilisé, s'appuierait sur la fiabilité du système de contrôle.

Ces normes et labels publics méritent le plus d'être développés et, sur ce point, l'Union européenne peut faire preuve d'une réelle volonté politique et établir un tel label social. La Belgique en a déjà donné l'exemple.

En 2004, l'International Standard Organisation (ISO) a lancé un processus international pour l'élaboration de la future norme ISO 26 000, qui doit définir des lignes directrices pour la responsabilité sociétale. Les concepts utilisés pour l'élaboration de ces normes ISO sont solides, et le consensus international à propos de leur intérêt se renforce chaque jour. Cependant, leur application intégrale par les acteurs économiques pris isolément soulève de nombreuses questions. La plus délicate tourne autour de l'opérationnalité d'un système de vérification, et donc de la garantie

La question des normes et des labels doit désormais être renforcée. La CES souhaite favoriser la labellisation, les ACI et les moyens de contrôle
Conférence des 29 et 30 septembre, Bruxelles

du respect de la norme ou du label, qui devrait s'appuyer sur des structures permanentes au sein des entreprises concernées.

Or, s'il existe des organisations présentes en permanence dans les entreprises et qui se préoccupent des questions de respect de droit social, ce sont bien les institutions représentatives du personnel, voire les sections syndicales d'entreprise ! Les mouvements fédérés de syndicats régionaux, nationaux et internationaux, ayant eux aussi un rôle d'observation permanente des conditions sociales dans leurs régions d'implantation, pourraient, quant à eux, s'impliquer activement dans des systèmes de vérification, voire de pilotage multipartite de certification. Les syndicats contribueraient ainsi à améliorer et à crédibiliser les mécanismes de suivi social et de vérification en vue d'une régulation plus efficace.

Le travail décent

Le concept de travail décent introduit par l'OIT intègre le respect des droits fondamentaux à un processus de développement. Il pourrait permettre plus facilement de prendre en compte, dans les différents mécanismes onusiens, les principes essentiels détaillés dans les conventions fondamentales de l'OIT. L'ambition est de trouver une déclinaison opérationnelle pour ce concept, non seulement dans les pays développés, mais aussi dans les économies pauvres ou émergentes.

La Stratégie du travail décent (consacrée par la déclaration OIT de juin 2008) doit être approfondie pour construire les liens entre développement et droit de l'Homme au travail et être reconnue par l'OMC.

La notion d'emploi décent pour tous résume tous les objectifs de l'OIT : conditions de travail, salaires, lutte contre la pauvreté, égalité, lutte contre le travail des enfants...

Toutes les unités de l'OIT et les organisations sous-régionales doivent s'appuyer sur les programmes nationaux pour le travail décent afin de capitaliser et être plus efficace, ce qui passe par le renforcement des capacités des organisations syndicales et de la protection sociale. Ces politiques et ces concepts doivent alors être traduits en programmes d'actions et l'emploi décent doit être placé au cœur des politiques économiques. L'Agenda social (juillet 2008) réaffirme l'engagement de promouvoir le travail décent dans toutes les politiques communautaires européennes.

Conférence des 29 et 30 septembre, Bruxelles

3. Quelles voies politiques et institutionnelles ?

3.1. *Le développement durable : un concept exigeant qui demande une cohérence nouvelle aux institutions mondiales de gouvernance*

Aujourd'hui, seul le concept onusien de développement durable défini et lancé au sommet de Rio (1992), puis formalisé et mis en œuvre par la commission Développement durable de l'ONU, peut offrir l'opportunité d'aménager une place aux droits fondamentaux de l'Homme au travail dans le système commercial multilatéral.

La cohérence est une notion récurrente en droit de l'OMC : elle est un indice de la bonne foi des États dans la protection d'intérêts autres que commerciaux. Dans le domaine des droits de l'Homme au travail, cette cohérence est défailante, alors qu'elle devrait être érigée en principe universel. Pourtant, les États ayant adopté les déclarations OIT de 1998 et de juin 2008 ainsi que la déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948 sont également membres de l'OMC !

Des mécanismes institutionnels de coopération entre l'OMC et l'OIT devraient être mis en place, à l'instar de celui actuellement en vigueur entre l'OMC et la Conférence des Nations unies pour le commerce et le développement (CNUCED), le centre de commerce international (dont le siège est également à Genève), ou encore le comité de liaison entre l'OMC et le Fonds monétaire international (FMI). Un comité de liaison permanent entre l'OMC et l'OIT devrait ainsi, dans la même démarche, être mis en place sur les modes de gestion du régime commercial multilatéral des exceptions sociales liées à la protection des droits fondamentaux de l'Homme au travail.

La création, suggérée par les ministres du Travail du G8 en décembre 2003, d'un forum de dialogue comprenant l'OIT, l'OMC, la CNUCED, la Banque mondiale et le FMI est également à prendre en considération. Un tel forum permettrait, dans une démarche intégrée de développement durable, de promouvoir conjointement les projets de développement équilibré, la croissance du commerce mondial et la reconnaissance de la protection des droits fondamentaux de l'Homme au travail.

L'acteur syndical pourrait alors jouer un rôle institutionnel au sein de l'OMC, en promouvant et en optimisant sa capacité d'expertise et de proposition dans le cadre d'instances consultatives similaires à la commission syndicale consultative (TUAC) mise en place par l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE).

3.2. *Les enjeux de l'accord de Cotonou en termes de gouvernance et de reconnaissance des trois piliers du développement durable*

L'accord commercial de Cotonou (juin 2000) est un accord de partenariat économique (APE) destiné à prendre la suite de la convention de Lomé. Son objectif est « [la] réduction et, à terme, l'éradication de la pauvreté en cohérence avec les objectifs de développement durable et d'une intégration progressive des pays Afrique-Caraïbes-Pacifique (ACP) dans l'économie mondiale ». L'accord repose sur « une approche intégrée prenant simultanément en compte les composantes politiques, économiques, sociales, culturelles et environnementales du développement » (article 1). Le texte prévoit que le respect des droits de l'Homme⁶ (au sens large de la déclaration universelle de 1948) et des principes démocratiques et de l'État de droit constitue un « élément essentiel » du partenariat. Ainsi, l'accord s'inscrit dans une logique de conditionnalité, puisque des clauses complémentaires prévoient expressément un mécanisme de sanction en cas de non-respect des droits de l'Homme.

Le système des clauses liées aux droits de l'Homme constitue un mécanisme d'exécution indirecte par les États tiers cocontractants de leurs engagements régionaux ou universels relatifs à la protection des droits de l'Homme. Les organisations syndicales d'Afrique de l'Ouest ont cependant déploré le fait que « contrairement à l'objectif de développement affirmé dans l'accord de Cotonou, les négociations des APE s'orientent essentiellement vers des questions telles que la libéralisation de l'accès aux marchés, la libéralisation des services, la mise en place d'un accord sur les investissements, la concurrence et les marchés publics qui, à elles seules, ne conduisent pas au développement »⁷. Aussi, préfèrent-elles aux APE le système « SGP + », qui serait compatible avec le droit de l'OMC.

Depuis l'adhésion des pays du Sud à l'OMC, l'économie informelle s'est étendue. Cette situation pose un problème aux employeurs des pays du Sud, qui doivent désormais faire face à la concurrence de ce secteur informel. Ils en viennent alors à militer pour la mise en place de normes. Conférence des 29 et 30 septembre, Bruxelles

⁶ L'article 9 définit les « éléments essentiels » et dispose qu'il faut comprendre l'expression « droits de l'Homme » telle que définie par le droit international général, c'est-à-dire que cette notion comprend les droits civils et politiques, mais aussi les droits économiques, sociaux et culturels.

⁷ Déclaration d'Accra des organisations syndicales d'Afrique de l'Ouest (juin 2007). Prononcée dans le cadre des négociations de l'APE entre la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et l'Union européenne.

La participation de nouveaux acteurs n'est pas chose gagnée, même si certaines expériences (Bénin) ont démontré que ce processus pouvait rencontrer un certain succès. Cependant, l'accord de Cotonou a le mérite de mettre en place une approche incitative et une approche punitive.

3.4. *Le développement durable comme levier pour le respect des droits fondamentaux de l'Homme au travail*

La dimension développement durable, dans sa définition onusienne intégrant trois piliers (économique, social et environnemental), a commencé à être prise en compte par l'OMC. Elle a d'abord été reconnue dans le cadre de l'accord de Marrakech (avril 1994) et inscrite dans le préambule de la constitution de l'OMC. Puis, elle a été intégrée dans maints accords commerciaux (bilatéraux, régionaux ou unilatéraux) conclus ou en cours de négociations (entre les États-Unis et les pays d'Amérique latine, APE entre l'UE et les pays ACP⁸, accord de libre-échange entre l'UE et la Corée du Sud, la Chine, l'Inde, l'Ukraine, la zone Méditerranée, etc.). Elle a enfin été l'objet de plusieurs contentieux traités par l'ORD et l'OA de l'OMC.

Les études d'impact du commerce sur le développement durable (EIDD, ou SIA en anglais) sont un instrument politique fondamental pour mesurer les conséquences de la libéralisation du commerce mondial sur les trois piliers du développement durable. Ces EIDD ont été menées et instrumentalisées par la Commission européenne ainsi que par les États-Unis dans le cadre de négociations commerciales multilatérales ainsi que dans le cadre des conventions commerciales unilatérales (SPG, SPG+) et présentent un enjeu substantiel pour la consultation et la prise en compte des positions et exigences des acteurs de la société civile, dont font partie les syndicats.

Des normes concernant les changements climatiques et l'environnement sont obligatoires pour l'avenir, mais doivent être liées aux normes sociales Conférence des 29 et 30

⁸ Afrique, Caraïbes, Pacifique. Cette dénomination recouvre les pays signataires de l'accord de Cotonou.

Améliorer le processus de consultation des syndicats en tant qu'acteurs de la société civile concernant ces EIDD

Les pistes sont nombreuses, tellement la marginalisation des organisations syndicales, voire des organisations non gouvernementales (ONG), est grande. Parmi ces pistes, la question des moyens en expertise et les possibilités réelles d'implication des ONG revêt une importance première. Cette implication peut être substantiellement améliorée par au moins deux types d'actions :

- ▶ améliorer la diffusion des informations, leur collecte et le traitement des contributions des acteurs de la société civile (et donc des syndicats) ainsi que les mécanismes de retour des informations. Pour cela, assurer la transparence en matière de reconnaissance et d'utilisation des contributions des syndicats en tant qu'acteurs de la société et prévoir un retour d'informations approprié ;
- ▶ intégrer le contenu des questions soulevées par les acteurs de la société civile dans les débats et les analyses. Le défi consisterait à proposer un processus ayant un impact tangible sur l'élaboration des politiques commerciales.

Conclusions

Le respect des droits de l'Homme au travail est compatible avec le commerce international

Le danger d'une remise en cause des valeurs structurées autour de la déclaration universelle des droits de l'Homme, et plus particulièrement celles qui s'appliquent dans l'exercice d'un travail salarié, **semble avéré**. Comment éviter un nivellement par le bas et une remise en cause des droits fondamentaux de l'Homme au travail lorsque les inégalités de conditions de travail et de rémunération sont d'une telle ampleur et en concurrence sur le marché mondial des biens et services, en fermant les frontières ? La réponse est bien évidemment négative, comme en témoigne l'expérience des années 1930, au sujet desquelles tous les analystes tendent à lier réponses protectionnistes à la crise économique et la marche vers la Seconde Guerre mondiale. Au contraire, l'intégration des pays émergents au marché mondial des marchandises, des services et des capitaux constitue un puissant instrument de croissance économique et de développement, comme certains pays asiatiques l'ont montré.

En revanche, un problème se pose quand la libéralisation tient lieu de seul et unique remède aux maux des pays en développement, comme le laisserait entendre la déclaration de Doha. Il apparaît alors que les instruments, voire les institutions, de la gouvernance mondiale sont à réformer pour doter le système mondial en gestation de cadres et de règles qui permettent de lui donner une nouvelle légitimité. Les organisations syndicales et, au-delà, certaines ONG représentent des acteurs centraux et stratégiques pour relever ce défi.

Il convient, de plus, d'affirmer haut et fort que le respect des droits fondamentaux de l'Homme dans la production de marchandises et de services ne constitue nullement une mesure protectionniste en soi et que, en conséquence, **le respect des droits de l'Homme au travail est compatible avec le commerce international** .

Selon cette grille de lecture, l'échec du cycle de Doha repose sur l'épuisement d'une méthode qui a montré son efficacité dans la libéralisation des échanges de marchandises mais qui bute sur un manque de consensus concernant les voies du développement économique, étant entendu que l'ouverture des marchés ne peut suffire. Face à ce blocage, la mise en avant de la notion de travail décent est une première tentative pour dépasser cette contradiction, mais elle reste encore trop sujette à des interprétations divergentes qui nuisent à sa mise en œuvre.

La soft law, un vecteur utile mais à la portée insuffisante

C'est dans ce contexte marqué par les échecs successifs des cycles de négociations multilatérales que les acteurs de l'entreprise et des organisations non gouvernementales ont pris le relais des États pour promouvoir des mesures à caractère volontaire, telles que la signature d'accords-cadres internationaux au sein des firmes multinationales ou l'élaboration et le suivi de normes et de labels sur certains marchés mondiaux. Dans les deux cas, le respect des droits fondamentaux de l'Homme au travail fait référence et structure, à une échelle qui reste toutefois modeste, les relations entre producteurs et consommateurs. Ainsi, face à l'inaction des États, les sociétés civiles prennent l'initiative, construisent progressivement des savoir-faire et mettent en œuvre des méthodes pour affronter les violations des droits de l'Homme au travail dans le monde. C'est ce que nous appelons la *soft law*, dont l'effet utile sur le plan local est à souligner, mais qui ne pourra suppléer totalement aux carences du droit international. Cette *soft law* peut être aussi un outil pour les États, dans leur volonté de s'associer à la définition des normes et labels d'ordre public.

Syndicats à l'OMC, pierre angulaire de la gouvernance économique et politique du XXI^e siècle

Dans la construction de l'argumentaire juridique pour la prise en compte des droits fondamentaux de l'Homme au travail par l'OMC, plusieurs niveaux doivent être considérés. En premier lieu, il convient de consolider les fondations en poursuivant simultanément deux objectifs : la reconnaissance de la place fondamentale des droits de l'Homme au travail dans la hiérarchie des normes internationales et la promotion de leur qualification comme norme impérative. En complément, le droit de l'OMC doit réintégrer le système juridique international, notamment faire appel à l'OIT pour les questions relevant des droits de l'Homme au travail.

Un grand pas sera alors fait dans la recherche d'une cohérence entre la politique commerciale et les engagements internationaux des États en matière de droits de l'Homme. Le concept onusien de développement durable construit sur trois piliers peut alors s'avérer un outil puissant de cohérence des politiques extérieures des États.

Au-delà des arguments juridiques de fond, les syndicats peuvent faire entendre leur voix en renforçant leur présence et leur expertise à l'OMC par la soumission de mémoires d'*amicus curiae*, mais aussi auprès des États membres en amont. De ce point de vue, les pistes d'actions sont nombreuses et convergent pour inscrire le fait syndical et ses valeurs de respect des droits de l'Homme au travail parmi les incontournables de la gouvernance économique et politique du XXI^e siècle.

Nous sommes entrés dans une nouvelle phase du capitalisme qui demande le respect de nouvelles cohérences de la part des acteurs, qu'ils soient étatiques ou pas. Pour atteindre cette cohérence, ce que les juristes nomment « l'avis déterminant », que nous pourrions traduire comme la réponse de la compétence au problème posé, est indispensable. Or, comment imaginer une réponse compétente et cohérente sur les questions de droits de l'Homme au travail sans la participation active des organisations syndicales ?

Entendu lors de conférence

Il y a une volonté politique de ne pas mêler commerce et normes. Il faut changer cette conception.

La prise en compte des droits sociaux fondamentaux contribue à maîtriser l'évolution de la mondialisation.

Les défis majeurs que sont les conséquences du changement climatique sur l'emploi et l'impact social des crises financières imposent de redoubler d'efforts pour parvenir à la justice sociale.

Pourquoi ne pas créer un corps de vérificateurs syndicaux à l'échelle internationale ?

Les organisations syndicales doivent utiliser l'expertise et doivent beaucoup travailler. Le syndicalisme a besoin d'une structure et d'une capacité d'expertise.

CES

Syndex
27, rue des Petites-Écuries
75010 Paris

Octobre 2008