

# UN GUIDE SYNDICAL

CSI Confédération syndicale internationale  
Janvier 2008



## Les syndicats et les accords bilatéraux Ce qu'il faut et ne faut pas faire

<b>Introduction - Pourquoi ce Guide ?</b>	<b>3</b>
<b>En quoi consistent les accords d'échange bilatéraux ?</b>	<b>4</b>
<b>Quels sont les domaines qui peuvent être réglementés par les accords bilatéraux et quelles conclusions peut-on en tirer ?</b>	<b>6</b>
Echange de biens	6
Commerce de services	7
Propriété intellectuelle	8
Investissement	9
Politique de concurrence	10
Marchés publics	10
Facilitation des échanges	11
Clauses sociales	11
Clauses environnementales	14
Mécanismes de consultation avec les syndicats	15
<b>Quels pays peuvent négocier un accord bilatéral ?</b>	<b>16</b>
Les accords de libre échange bilatéraux et l'OMC	16
<b>Quels sont les points importants dont les syndicats doivent tenir compte au moment d'évaluer un accord bilatéral ?</b>	<b>18</b>
Concernant le contenu de l'accord	18
Concernant le processus de l'accord	21
<b>Références et lectures complémentaires</b>	<b>22</b>
Le Réseau de recherche de Global Unions	22
Alternatives aux ALE	22
Lectures complémentaires	23
<b>Notes</b>	<b>25</b>

# Introduction

## Pourquoi ce Guide?



Les deux dernières décennies ont vu un véritable foisonnement d'accords commerciaux bilatéraux et régionaux, dont le nombre pourrait s'élever à pas moins de quatre cents d'ici 2010, selon certaines estimations. Ces accords ont une incidence notable et croissante sur les économies, l'emploi, la dimension de genre et le développement. A cela il faut ajouter que la participation des syndicats dans les processus de suivi, de concertation et de participation dans de tels accords d'échange bilatéraux fait souvent défaut<sup>1</sup>.

Ce guide syndical concernant les accords bilatéraux a été préparé pour combler le manque d'information sur ce thème, pour donner aux syndicats les moyens de s'investir plus activement aux côtés de leurs gouvernements dans la négociation et la mise en oeuvre d'accords commerciaux bilatéraux et régionaux. Il est subdivisé en quatre parties, avec premièrement une brève introduction sur les accords bilatéraux à l'échelle mondiale, puis un examen de leurs principaux éléments constitutifs, y compris les éventuelles clauses relatives aux droits des travailleurs et à la consultation. La troisième partie examine comment les accords bilatéraux peuvent être négociés et intégrés au sein de la structure d'échange multilatérale de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Et enfin une quatrième partie énumérant les « choses à faire et à ne pas faire », s'adresse tout particulièrement aux syndicats engagés dans le lobbying de leurs gouvernements en matière de négociation bilatérale. Ce guide a bénéficié de la contribution des membres de l'Unité de Travail de Global Unions sur le commerce, l'investissement et les normes du travail (TILS), avant et après la réunion de la TILS de mars 2007, à l'occasion de laquelle une version provisoire avait été présentée.

# En quoi consistent les accords d'échange bilatéraux?



Les accords commerciaux bilatéraux ou régionaux entre deux ou plus de deux pays sont des accords qui visent à une libéralisation des mouvements commerciaux entre les pays participants. Ils sont parfois aussi connus en tant qu'Accords de libre-échange (ALE) ou d'Echange préférentiel (AEP), puisqu'il s'agit d'accords qui procurent un accès préférentiel aux marchés des pays signataires. Parmi les exemples les plus notables figurent l'accord UE-Mexique (conclu en 2000), l'accord USA-Singapour (2003) ou l'accord Canada-Chili (1997), et encore les accords couvrant des blocs régionaux tels que Mercosur (1994), l'Union douanière d'Afrique australe (SACU) (1969) et la zone de libre-échange de l'ASEAN (2003.)

Le terme « bilatéral » est de plus en plus couramment utilisé non seulement pour faire référence aux accords d'échange bilatéraux mais aussi aux accords d'échange régionaux. La même terminologie est employée dans le présent guide.

Les accords d'échange préférentiel comme le Système de préférences généralisées (SPG) et l'AGOA (Loi américaine sur la croissance et les opportunités en Afrique) relèvent de programmes unilatéraux et ne sont donc pas abordés dans ce guide. Les négociations multilatérales de l'OMC ou les Traités d'investissement bilatéraux (TIB), estimés à quelque 2000 à l'échelle mondiale, ne sont pas non plus couverts dans ce guide.

Ces accords bilatéraux ont pour caractéristique principale qu'ils vont plus loin que les accords multilatéraux de l'OMC en ce qui concerne la libéralisation des échanges et sont, de ce fait, parfois aussi appelés accords « OMC Plus ». Outre les abaissments tarifaires sur les échanges entre les pays membres, ils couvrent parfois aussi des aspects qui ne sont pas (du moins pas encore) inclus à l'OMC, tels que politiques de concurrences, marchés publics et clauses sur les investissements. Ils vont souvent au-delà des accords existants de l'OMC dans des domaines comme l'investissement et la propriété intellectuelle. Ces questions réclament une approche très prudente, a fortiori lorsqu'il s'agit de pays se trouvant à des stades de développement différents.

D'autre part, les accords d'échange bilatéraux et régionaux peuvent aussi inclure des dispositions qui vont au-delà de l'OMC sur le plan des normes du travail. Bien que de tels cas soient


encore relativement rares, il existe plusieurs exemples positifs qui méritent d'être signalés et qui sont décrits plus avant dans ce rapport.

Les accords bilatéraux peuvent procurer un accès à des institutions permettant des consultations régulières entre les partenaires sociaux, ce qui n'est pas le cas de l'OMC. Là aussi les exemples sont comptés, toutefois, les syndicats doivent impérativement faire pression pour l'inclusion de telles institutions lorsque des accords sont négociés<sup>2</sup>.

Il est nécessaire de faire une distinction entre des accords bilatéraux conclus entre des partenaires commerciaux se trouvant à des stades de développement différents et des processus d'intégration régionaux entre des pays affichant des niveaux de développement similaires, leur permettant de bénéficier d'une approche commune en matière de développement économique et social, de renforcer les relations intrarégionales et de construire des marchés à l'échelle de la région.

Les négociations bilatérales menées par les Etats-Unis se centrent essentiellement sur l'accès aux marchés étrangers par des entreprises étasuniennes. Dans ce cas, c'est au Congrès des Etats-Unis qu'incombe la décision du choix des pays et la ratification des accords finaux. La Stratégie pour une Europe Globale adoptée récemment par l'Union européenne présente des similitudes avec l'approche étasunienne en ce qu'elle est, elle aussi, centrée sur l'accès aux marchés et basée sur des mandats de négociation similaires, y compris l'agenda OMC Plus.

# Quels sont les domaines qui peuvent être réglementés par les accords bilatéraux et quelles conclusions peut-on en tirer ?



Le chapitre ci-dessous fournit des informations complémentaires concernant les principaux sujets abordés dans les accords bilatéraux et passe en revue les expériences acquises en terme de la négociation de ces questions. Ceux-ci incluent notamment les échanges de biens et de services, la propriété intellectuelle, les investissements, les politiques de concurrence et les marchés publics. Certains accords bilatéraux incluent en outre des clauses sociales et environnementales, ainsi que des objectifs plus larges en matière de développement durable.

## Echange de biens

La libéralisation des échanges de biens englobe généralement les abaissments tarifaires, ainsi que les barrières non-tarifaires (BNT). Les membres de l'OMC ont consolidé leurs droits de douane pour la majorité ou la totalité de leurs biens au sein de l'OMC (même si certains pays, les pays les moins avancés (PMA) notamment, conservent un grand pourcentage de lignes tarifaires non consolidées). Autrement dit, ces pays ont fixé un taux maximum possible pour chaque produit. Tous droits dépassant ce seuil seraient en désaccord avec les obligations de l'OMC. En réalité, de nombreux pays appliquent des taux inférieurs aux tarifs consolidés (maximums) : c'est ce qu'on appelle les « taux appliqués ».

En vertu des règles de l'OMC, un pays membre n'a le droit d'appliquer des taux différents de ceux qu'il applique à tout autre pays membre de l'OMC que lorsque les pays concernés

négoient des accords de libre échange bilatéraux ou régionaux entre eux. De ce fait, les abaissements tarifaires découlant d'accords bilatéraux auront pour effet de réduire les taux appliqués entre les deux pays concernés, sans toutefois modifier le taux appliqué à tous les autres pays membres. Dès lors, seuls les pays signataires d'un accord bilatéral jouissent d'un accès préférentiel à leurs marchés.

Le degré de spécialisation et de compétitivité des deux pays donnés aura une influence sur l'ampleur de l'impact de la réduction tarifaire sur les marchés intérieurs. Attendu que les tarifs sont déjà relativement bas dans les pays développés, il est peu probable qu'une réduction de ces tarifs ait un effet notable. D'autre part dans les pays en développement<sup>3</sup>, les abaissements tarifaires à partir de niveaux élevés ont un effet plus marqué au niveau local. En même temps, les accords bilatéraux n'ont généralement pas traité le problème des subventions agricoles, des plafonds tarifaires, des tarifs élevés ou de l'escalade tarifaire. En règle générale, l'impact positif ou négatif des réductions tarifaires sur un pays dépendra de la compétitivité des producteurs nationaux, du choix de lignes tarifaires réduites et du niveau d'abaissement tarifaire dans les pays signataires<sup>4</sup>. L'autre question au centre de la libéralisation des échanges de biens concerne les barrières non tarifaires (BNT). Celles-ci peuvent inclure des spécifications techniques ou des mesures sanitaires réglementaires qui imposent certaines restrictions aux échanges. Les accords bilatéraux couvrent généralement une partie de ces questions à l'heure de traiter les restrictions commerciales entre pays membres.

## Commerce de services

Jusqu'à la conclusion du Cycle de négociations de l'Uruguay en 1994, le commerce des services n'était pas du tout couvert par le système de l'OMC. Même à l'heure actuelle, les dispositions afférentes aux services demeurent généralement relativement minimales. Il en résulte que la libéralisation des échanges de services se trouvent aux premières loges de nombreuses négociations bilatérales.

Les pays réglementent la prestation de services par des entreprises étrangères soit en réglementant l'implantation d'entreprises étrangères dans le pays, soit en réglementant la prestation de services par des firmes étrangères, voire en réglementant l'entrée dans le pays de fournisseurs de services étrangers.

Un vaste éventail de modalités réglementaires sont employées à cet effet. Ainsi, l'implantation d'entreprises de services étrangères peut par exemple être subordonnée à l'obtention d'une licence ou à l'établissement d'une joint-venture avec une entreprise locale. Le droit d'une personne étrangère de fournir des services peut dans certains cas être déterminé par ses qualifications ; un nombre limité de fournisseurs de services étrangers peut également être établi.

La libéralisation des services signifie, dès lors, que les règles et les réglementations seront rendues moins strictes, de manière à faciliter la prestation de services dans un pays donné par des fournisseurs d'un autre pays. L'objectif principal étant d'éliminer toute discrimination entre des fournisseurs nationaux et étrangers. Ceci comporte le risque de voir abolir ou assouplir la réglementation plancher garantissant aux personnes un accès équitable et abordable aux services, souvent avec des retombées particulièrement adverses pour certains groupes tels les femmes et les pauvres, puisqu'ils dépendent souvent de services publics abordables. Il y a aussi un risque pour les entreprises nationales qui ne sont pas suffisamment compétitives de se voir balayer du marché par des entreprises étrangères ou de disparaître suite à des prises de contrôle, sans oublier le risque d'impacts négatifs en terme de salaires ou d'inégalités.

Les accords relatifs au commerce des services reposent généralement sur des engagements. Les gouvernements ouvrent certains secteurs ou sous-secteurs, c'est-à-dire qu'ils permettent à des fournisseurs de services étrangers de fournir des services dans leur pays. Pour ce faire, ils peuvent notamment augmenter le nombre de fournisseurs de services ou réduire les exigences en terme de qualifications<sup>5</sup>.

La plupart des accords bilatéraux sont basés sur le principe d'une liste négative, soit une approche « hiérarchisée ». Ceci signifie que l'ensemble des secteurs des services est assujéti à la libéralisation entre les

pays signataires, à l'exception des secteurs expressément inclus dans une liste dite « liste négative ». Il est souvent procédé à une libéralisation supplémentaire qui peut se traduire par une déréglementation ou l'abolition de règles considérées trop restrictives pour les échanges.

Les services publics ne sont pas exclus des négociations commerciales bilatérales. Vu l'approche dite des « listes négatives » employée dans les négociations bilatérales, ils seront inclus automatiquement, à moins que des clauses d'exemption particulières ne soient prévues dans le cadre de négociations bilatérales spécifiques. Il est donc important pour les syndicats de s'assurer que ces services publics, au même titre que les autres services essentiels, ne soient pas inclus dans les négociations bilatérales, afin que les gouvernements puissent garantir des services de qualité, accessibles pour tout un chacun.

Finalement il y a la question très importante du mouvement temporaire des travailleurs, auxquels la terminologie de l'OMC se réfère en tant que « personnes physiques », aux termes des engagements du Mode 4. Les accords actuels n'incluent pas de clauses pour la prévention d'abus ou de traitements inéquitable à l'égard de la main-d'œuvre migrante, dont les femmes constituent une partie importante. Ces accords doivent être négociés sur base de consultations avec les syndicats et inclure des clauses qui protègent les intérêts de la main-d'œuvre migrante.

## Propriété intellectuelle

Un des accords de l'OMC prévoit la protection de la propriété intellectuelle et du commerce des services (ADPIC). De nombreux accords bilatéraux incluent des clauses pour la protection de la propriété intellectuelle, qui équivalent généralement à des ADPIC Plus, c'est-à-dire qu'ils renforcent les règles ADPIC concernant la protection de la propriété intellectuelle (ex. brevets, dessins industriels, modèles de circuits intégrés, marques déposées, indications géographiques, droits d'auteur et connexes et les informations non divulguées).

Les clauses d'accords bilatéraux prévoient généralement des périodes de brevet plus longues, qui rallongent la période d'attente pour la production de produits génériques. De telles clauses renforcées ont eu pour effet de restreindre l'accès aux médicaments puisque la substitution du médicament générique par le médicament sous brevet entraîne une augmentation de prix. Les accords commerciaux bilatéraux peuvent également inclure des clauses protégeant l'exclusivité des données ainsi que leur utilisation dans des tests, ce qui signifie que les données en question ne peuvent pas être utilisées pour tester la sécurité des médicaments génériques et que, dès lors, des tests coûteux devront être entrepris par les producteurs de médicaments génériques, ce qui renchérit le coût des médicaments. A titre d'exemple, il est estimé que la clause sur l'exclusivité des données incluse dans l'accord USA-Pérou multiplie par plus de deux le prix des médicaments concernés. D'autre part, la Colombie a prédit que l'accord passé avec les Etats-Unis entraînerait une perte de 71% de la part du marché pour son industrie générique, ce qui se traduira par un impact significatif sur les prix. Le Rapporteur spécial de l'ONU sur le droit à la santé a exprimé son inquiétude face aux accords bilatéraux de ce genre qui réduisent l'accès aux médicaments génériques meilleur marché. Une commission de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) a recommandé l'exclusion de telles clauses des accords d'échange. Les personnes atteintes du VIH/SIDA seraient particulièrement affectées par un renforcement des clauses sur la propriété intellectuelle, étant donné que celles-ci pourraient entraîner une augmentation du coût annuel des médicaments de 132 dollars par patient, dans le cas des génériques, à 15000 dollars par patient en cas d'utilisation de médicaments brevetés<sup>6</sup>.



Dans les accords bilatéraux, il n'est pas rare que les clauses incluent l'adoption et l'application de dispositions dont les pays en développement sont exemptés dans le cadre de traités multilatéraux comme les ADPIC ou que soient omises des clauses permettant à ces pays d'étendre leurs exemptions et restrictions actuelles ou de formuler de nouvelles exemptions. Ces clauses exigent souvent des pays qu'ils souscrivent aux traités existants en matière de propriété intellectuelle, qui restreignent fortement les droits des acteurs locaux, comme par exemple les fermiers et les ouvriers agricoles. Les clauses d'application omettent généralement les restrictions, flexibilités et autres mesures de sauvegarde à la disposition des pays industrialisés et subordonnent les pays en développement aux pressions des pays détenteurs de droits<sup>7</sup>.

Qu'il s'agisse de l'OMC ou d'accords bilatéraux, il y a un manque évident de preuves établissant qu'une protection accrue de la propriété intellectuelle contribuerait à davantage d'innovation, voire au développement de médicaments nouveaux et utiles.

## Investissement

La plupart des accords commerciaux incluent généralement des clauses réglementent, dans une certaine mesure, l'investissement entre les pays signataires. Ouverture substantielle des marchés, non-discrimination à l'égard d'investisseurs étrangers par rapport aux firmes locales, protection des investisseurs, droit d'implantation, procédures de résolution de différends entre l'investisseur et l'Etat, dispositions pré-implantation et règles d'expropriation ne sont que quelques-unes des clauses les plus courantes incluses aux termes des accords bilatéraux. La plupart de ces sauvegardes sont également présentes dans les traités d'investissement bilatéraux (TIB.)

Un des effets adverses de ces clauses d'investissement est d'empêcher la mise en oeuvre des politiques. On entend par-là que, par crainte de faire face à des litiges, des gouvernements peuvent être contraints de s'abstenir de légiférer ou d'appliquer les lois visant à promouvoir les entreprises locales, ou celles qui contribuent à la stabilité financière ou à la protection sociale et environnementale.

Qui plus est, même si énormément d'importance a été accordée au fait d'attirer les investissements étrangers, il est loin d'être certain que de telles sauvegardes pour les investissements conduiront à une hausse des investissements étrangers (à titre d'exemple, des études de la Banque mondiale, du CNUCED et de l'OCDE ont conclu que l'accès accru aux marchés, les incitatifs et l'assouplissement de la réglementation ne conduiront pas à une croissance des investissements en Afrique). Elles contribueront, par contre, à engendrer un apport continu de bénéfices pour les investisseurs. En bannissant les règles qui permettent de réguler les investissements, il devient beaucoup plus difficile pour les gouvernements de maintenir dans le pays les avantages découlant de ces investissements.

Dès lors, les gouvernements doivent élaborer des politiques claires et transparentes établissant quel type d'investissement ils entendent attirer, quel type d'emploi ils entendent créer, comment ils peuvent faire en sorte que les bénéfices reviennent au pays et comment distribuer ces bénéfices.

En même temps, il mérite d'être signalé que les efforts visant à attirer les investissements ont souvent conduit, non pas à la non-discrimination, mais en réalité à un traitement plus favorable à l'égard des investisseurs étrangers que des firmes locales, ce qui se résume à une discrimination de fait à l'encontre des entreprises locales or il est évident que les entreprises étrangères ne devraient pas recevoir un traitement plus favorable que les entreprises locales, ni être exemptées de certaines législations fiscales, sociales ou autres. Les clauses sur les investissements négociées dans le cadre d'accords bilatéraux ne devraient pas restreindre la réglementation gouvernementale, empêcher un gouvernement d'accorder la priorité à des firmes locales ou d'exiger le recours à des intrants locaux, ni imposer la moindre obligation au titre du « droit d'implantation » qui contraindrait un pays d'accepter n'importe quel investissement étranger, indépendamment des conséquences que celui-ci pourrait avoir.

## Politique de concurrence

Les accords commerciaux bilatéraux incluent souvent des règles sur la concurrence, couvrant des questions telles que l'emprise excessive sur le marché de grandes sociétés, comme dans le cas des cartels (accords de collusion), les pratiques commerciales restrictives et l'abus de pouvoir sur un marché. Ces accords bilatéraux ont pour objectif d'instaurer des clauses similaires en matière de politique de concurrence dans chacun des pays signataires. Dans le cas de pays ayant un niveau de développement similaire, une telle convergence peut faciliter les relations commerciales. Cependant certains pays en développement ne sont pas dotés d'une législation sur la concurrence et beaucoup adoptent une législation sur la concurrence en fonction d'enjeux locaux spécifiques. En général, ces politiques de concurrence orientées vers le développement ont pour but de promouvoir l'émergence d'entreprises locales, qui peuvent contribuer positivement au développement économique, et requerrant dans certains cas l'acceptation de pratiques qui seraient autrement considérées anticoncurrentielles.

Le risque qu'implique l'inclusion de clauses sur la concurrence dans des accords de libre-échange tient au fait que ces clauses sont rédigées dans l'intérêt des entreprises multinationales et développées de manière à faciliter les fusions et les acquisitions transfrontalières ; or les pays en développement ont justement besoin de clauses établissant des règles de fusion ou d'acquisition qui tiennent compte des enjeux du développement et autres priorités locales, notamment les intérêts des travailleurs. L'inclusion de la politique de concurrence aux accords bilatéraux est également susceptible de nuire aux entreprises ou aux monopoles publics. Elles peuvent imposer de nouvelles restrictions sur la capacité des gouvernements à établir des politiques industrielles ou des réglementations en faveur de l'intérêt public. Les clauses sur la concurrence risquent, d'autre part, de limiter la liberté des gouvernements en matière de réglementation, notamment en ce qui concerne la protection de l'environnement, la restriction de la propriété étrangère dans certains secteurs ou la promotion du contenu local. Le principe de non-discrimination empêche les pays de protéger des entreprises nationales contre les actions de grandes multinationales et bannit les politiques agissant au bénéfice des entreprises locales. Une telle politique entre en contradiction avec toute tentative des gouvernements de protéger certaines activités face à la concurrence de marché et de mettre en place des réglementations d'intérêt public régissant les marchés lorsqu'il y a concurrence. Au lieu de remettre en cause la domination du marché global par les grandes sociétés ou conglomérats multinationaux, les clauses sur la concurrence telles qu'elles sont exprimées dans les accords bilatéraux à l'heure actuelle ne font, au contraire, que servir les intérêts de telles entreprises.

## Marchés publics

Le marché public peut être résumé comme un contrat passé par un gouvernement pour l'achat de biens ou de services. Les marchés publics peuvent porter sur des contrats d'envergure comme, par exemple, l'achat d'ordinateurs pour des services du gouvernement ou la construction d'une route ou d'un tunnel. La passation de ces contrats d'achat est souvent restreinte par des règles limitant l'appel d'offres à des entreprises nationales ou accordant la préférence aux entreprises nationales lors de l'appel d'offres. Ces contrats incluent, dans certains cas, des critères sociaux obligeant, par exemple, les soumissionnaires à respecter un certain nombre de droits des travailleurs. Ils peuvent aussi accorder la préférence à certains fournisseurs, et ce, pour des motifs sociaux, par exemple pour encourager l'achat dans une région particulièrement pauvre ou défavorisée. Il convient d'attirer l'attention sur les clauses afférentes aux marchés publics dès lors que ces clauses sont susceptibles d'agir au détriment des clauses relatives à la politique sociale.

Les procédures de passation de tels contrats pâtissent cependant souvent d'un manque de transparence et il n'est dès lors pas toujours clair sur quelle base les décisions sont prises. Les accords

commerciaux bilatéraux visent, par conséquent, à augmenter la transparence des marchés publics. En soi, la transparence peut être un objectif raisonnable, cependant les négociations bilatérales tendent souvent à aller beaucoup plus loin, notamment en incluant des clauses sur l'accès aux marchés, qui permettent aux entreprises d'un pays de répondre à des appels d'offres dans un autre pays, à l'abri de toute discrimination. Vu l'impact économique des marchés publics –qui peuvent fréquemment représenter jusqu'à 10% du PIB et ont des implications proportionnellement importantes sur l'emploi– ceux-ci revêtent clairement une importance cruciale pour le développement national et l'emploi. Ainsi, il est impératif que toute décision en matière de négociations sur les marchés publics soit préalablement soumise à un débat intense sur la politique nationale.

## Facilitation des échanges

En règle générale, les accords en matière de facilitation des échanges ont pour objectif de rendre les échanges commerciaux entre les pays signataires plus souples et plus efficaces, par exemple en réduisant les délais de dédouanement, en réduisant le coût des transferts et des transports, en réduisant le temps de transport ou la corruption. Toutes ces mesures agissent au bénéfice d'un pays mais peuvent aussi entraîner des coûts considérables. Il est donc important que les accords bilatéraux visant à une facilitation des échanges prévoient aussi les fonds nécessaires à cette fin, sans toutefois alourdir le fardeau budgétaire de pays qui se trouvent déjà face à des besoins urgents dans d'autres domaines comme la santé et l'éducation. D'autre part, il est important qu'ils n'agissent pas au détriment d'organes de réglementation existants chargés de veiller à la sécurité des mouvements transfrontaliers de marchandises.

## Clauses sociales

Divers accords bilatéraux ont inclus des clauses sociales pour réduire les effets négatifs pouvant résulter des accords de libre-échange pour les travailleurs. Ces clauses diffèrent d'un accord à un autre et en fonction du pays où elles ont été mises en oeuvre. L'UE et les Etats-Unis ont, par exemple, tous deux appliqué des clauses sociales, toutefois en recourant à des approches différentes. Des clauses sociales ont également été appliquées par d'autres groupements régionaux, comme le Mercosur.

Les clauses étasuniennes se sont concentrées sur les normes fondamentales du travail et ont souvent inclus des dispositions supplémentaires concernant la santé et la sécurité des travailleurs, le salaire minimum et les heures de travail, notamment. Le respect de ces normes du travail a été inclus dans tous les accords bilatéraux passés par les Etats-Unis, toutefois le mécanisme d'application a différé selon l'accord.

L'UE, quant à elle, alterne entre une approche axée sur les normes fondamentales du travail, dans une partie de ses accords plus anciens et, plus récemment, une approche de « développement durable », qui inclut et dépasse les normes fondamentales du travail.

Autres exemples, les clauses sociales utilisées par le gouvernement néo-zélandais dans ses accords bilatéraux, notamment l'accord P4 (Nouvelle-Zélande, Brunei, Chili et Singapour) et l'accord Nouvelle-Zélande/Chine<sup>8</sup>.

Les résultats des clauses sociales sont plutôt mitigés, attribuable en partie à la nature non-applicable qui les a généralement caractérisés. Il y a certes eu quelques exemples de réussite, toutefois, dans un grand nombre de cas les clauses sociales sont restées lettres mortes ou, du moins, n'ont pas contribué à des changements notables.

Quelques exemples d'accords d'échange bilatéraux renfermant des clauses sociales :

- UE/Afrique du Sud : Cet accord inclut une référence aux normes fondamentales du travail mais n'établit pas expressément un lien avec le commerce ; il ne prévoit pas non plus de procédures pour la

résolution de différends. Le texte fait principalement référence à l'échange d'information et à l'assistance technique pour améliorer la législation et l'application<sup>9</sup>.

- UE/Chili : Cet accord couvre les droits humains généraux ainsi que la coopération sociale et reconnaît l'importance des normes fondamentales du travail du point de vue du progrès social ; il néglige cependant de mentionner explicitement les droits syndicaux et la possibilité d'une application effective des clauses relatives à la coopération sociale.
- ALENA<sup>10</sup> : L'ALENA intègre également un accord latéral appelé Accord nord-américain pour la coopération salariale (NAALC). Les clauses du NAALC sont fondées sur l'application de la législation nationale par les pays signataires. Il fait référence à onze principes de base concernant les droits et les normes du travail. Son mécanisme d'application manque cependant de force et n'est doté d'aucune procédure pour le traitement de plaintes relatives à la liberté d'association et au droit à la négociation collective. Qui plus est, il est toujours possible pour les pays signataires d'affaiblir la législation du travail davantage pour couper aux éventuelles procédures persistantes engagées par d'autres pays membres de l'ALENA. Un Bureau administratif national (BAN) est en place dans chacun des pays signataires ; celui-ci est chargé du traitement de plaintes concernant la non application, qui peuvent être soumises à une consultation ministérielle. Si cette consultation manque de déboucher sur des solutions acceptables aux yeux de l'ensemble des pays signataires, un comité d'experts sera chargé de la préparation d'un rapport en vue d'un examen ministériel et incluant des recommandations (excepté lorsque l'affaire concerne les droits syndicaux). En dernier recours, des amendes ou, en cas de non-paiement, des sanctions commerciales pourront être imposées ; celles-ci sont toutefois limitées aux cas de non-respect systématique (récidive) concernant le travail des enfants, les normes d'emploi minimums et la sécurité et la santé des travailleurs. Le NAALC affiche des résultats plutôt décevants, attribuables au processus d'application politique du NAALC. Aucune procédure n'a en fait dépassé le cap des consultations ministérielles<sup>11</sup>.
- USA/Jordanie : Les Etats-Unis et la Jordanie ont conclu un accord de libre-échange en 2000. Le texte de cet accord inclut des clauses relatives à l'application de la législation du travail nationale et prévoit des mécanismes pour la résolution de différends. Le texte de l'accord utilise à plusieurs reprises la tournure « s'efforcer d'assurer » lorsqu'il fait allusion au fait de rendre les normes fondamentales du travail contraignantes, de même qu'au non affaiblissement des normes. L'accord prévoit une procédure d'examen basée sur des consultations approfondies qui peuvent, le cas échéant, mener à des amendes ou à la suppression d'avantages commerciaux. Les clauses de cet accord n'incluent pas le droit du public à déposer des plaintes concernant des violations des droits des travailleurs. Son efficacité est dès lors tributaire de la disposition des gouvernements à procéder à une mise en œuvre effective<sup>12</sup>.
- USA/Cambodge : En 1999, les Etats-Unis d'Amérique ont négocié un accord de libre-échange avec le Cambodge portant plus spécifiquement sur les produits textiles. Cet accord allouait des quotas textiles supplémentaires pour l'accès au marché des Etats-Unis et exigeait, en contrepartie, l'observance des normes internationales du travail et de la législation cambodgienne. L'OIT a été chargée de la supervision de l'accord et les coûts ont été répartis entre les Etats-Unis, le Gouvernement du Cambodge et la Fédération des travailleurs de la confection du Cambodge. Toutes les entreprises faisaient partie de ce projet qui incluait un volet sur la formation des employés et des employeurs dans les usines. Le projet a permis d'engranger des améliorations sur le plan de la conformité aux normes du travail au Cambodge, quoique la situation à ce niveau soit loin d'être parfaite. Les conditions de travail et les salaires se sont améliorés, de même que la productivité et la qualité des produits. En dépit des résultats positifs, ce projet s'est avéré coûteux et a exigé un engagement résolu de la part des employeurs, des travailleurs et des gouvernements<sup>13</sup>.
- ALEAC<sup>14</sup> : Les obligations sociales aux termes de l'ALEAC sont exprimées dans le corps du texte de

l'accord de libre échange et incluent des clauses obligeant les pays membres à garantir aux travailleurs un meilleur accès aux procédures qui protègent leurs droits. L'ALEAC prévoit notamment une modalité de coopération en trois volets. Premièrement, l'accord oblige les signataires à l'application effective de leurs législations sociales respectives dans sept domaines (il n'y a toutefois aucune stipulation expresse selon laquelle ces législations doivent être conformes aux normes internationales.) Deuxièmement, il engage les pays signataires à œuvrer, en collaboration avec l'OIT, à l'amélioration des lois sociales en vigueur, ainsi que de l'application de ces dernières. Et troisièmement, il appelle les pays signataires à élaborer des stratégies visant à l'amélioration des droits des travailleurs (consultations, programmes de formation, ressources financières et participation publique.) Les pays signataires ne sont toutefois pas obligés de prévoir des garanties ou des sanctions procédurales pour rectifier des infractions constatées. Par ailleurs, l'accord ne prévoit pas de modalités de financement pour la coopération (le budget consacré à la coopération sociale aux Etats-Unis a été réduit de 85% en 2005). Par ailleurs, la Convention fondamentale de l'OIT relative à la discrimination n'est pas incluse aux termes de l'accord<sup>15</sup>.

- US-Andes<sup>16</sup>: L'accord pour la promotion des échanges US-Andes inclut des clauses similaires à celles de l'ALEAC en ce qu'il oblige lui aussi les pays signataires à se conformer à la législation du travail nationale. Toutefois, au vu de la situation en Colombie, pour ne citer que cet exemple, il paraît évident que ces clauses sont tout à fait insuffisantes<sup>17</sup>. Le remaniement intervenu récemment au sein du Congrès des Etats-Unis a entraîné une série de changements dans les accords Etats-Unis/Panama et Etats-Unis/Pérou, qui se sont traduits par des améliorations notables par rapport aux autres ALE conclus par les Etats-Unis à ce jour. Entre temps, l'ALE avec la Colombie a été mis en veille en raison des violations de droits syndicaux survenues dans ce pays. Il n'est pas encore clair comment cette situation pourra être résolue.
- Mercosur<sup>18</sup>: Les gouvernements des Etats membres ont souscrit une Déclaration sociale et salariale en 1998. Ce document, d'une grande portée, surpasse les termes des Conventions fondamentales de l'OIT en englobant également le dialogue social, la promotion de l'emploi, la protection des sans-emploi, la santé et la sécurité et la protection sociale. La Déclaration a mandaté une Commission pour surveiller l'adhésion à la Déclaration et pour procurer des conseils quant aux mesures à adopter pour garantir l'adhésion aux termes de la Déclaration. Les syndicats de la région ont constitué un Comité de coordination du Cône Sud (Coordinadora) et organisent des rencontres régulières pour interpellier les responsables régionaux sur des questions sociales ou salariales<sup>19</sup>.
- SADC (Afrique Australe)<sup>20</sup>: La SADC consiste en un accord d'association, avec des objectifs politiques et de développement plus larges qu'un simple accord d'échange mais qui renferme néanmoins une composante commerciale. Le secteur emploi et travail constitue l'un des volets centraux de l'activité de la SADC ; la SADC est dotée d'une Commission tripartite chargée des affaires sociales et du travail (SALC). Le Conseil de coordination des syndicats d'Afrique Australe (SATUCC) est l'équivalent syndical de la SADC ; il est investi dans les activités tripartites de la SADC et insufflé une perspective syndicale aux autres activités de la SADC. En 1992, la SALC a adopté la Charte sociale du SATUCC concernant les droits fondamentaux des travailleurs en Afrique australe<sup>21</sup>.
- Canada/Costa Rica : Conclu en 2001, cet accord d'échange bilatéral intègre un accord sur la coopération sociale qui emprunte le nom et le format de l'accord du même type inclus aux termes de l'ALENA. En vertu de cet accord, les pays signataires sont tenus d'inclure dans leur législation du travail les principes exprimés dans la Déclaration de l'OIT sur les principes et les droits fondamentaux au travail et de veiller à l'application effective de ces lois. Le préambule réaffirme l'importance du progrès social pour le développement économique ; l'accord prévoit en outre des procédures permettant de vérifier l'observance des termes de l'accord par un pays signataire en cas d'une plainte déposée par un autre pays membre. Toutes violations de l'accord sont passibles d'amendes pouvant s'élever jusqu'à 10 millions de dollars. L'accord n'inclut pas expressément des mécanismes per-

mettant la participation des syndicats à la procédure d'examen en cas de plaintes.

- ASEAN<sup>22</sup>: La Charte sociale de l'ASEAN a été créée par le Conseil syndical de l'ASEAN (ATUC) et des ONG favorables au mouvement ouvrier comme un contrepoids social à la structure économique, commerciale et d'investissement de l'ASEAN. Elle appelle les Etats membres, la communauté internationale et autres acteurs non gouvernementaux à respecter, à réaliser et à promouvoir les droits à la pleine application des normes fondamentales du travail de l'OIT, la stabilité de l'emploi, la santé et la sécurité, des salaires et des revenus permettant un niveau de vie décent ; la sécurité sociale et le développement des ressources humaines. Elle propose en outre l'établissement d'une Commission syndicale consultative chargée de la surveillance, de la préparation de rapports et de l'application de la Charte sociale de l'ASEAN. Une telle commission serait constituée de l'ensemble des groupes et institutions investies dans les questions sociales dans la région ASEAN. L'ASEAN élabore en ce moment une Charte qui inclura des directives et des règles ; à ce titre, un protocole devra être établi en vue de l'inclusion dans la Charte de principes sociaux et salariaux.

D'une manière globale, l'expérience liée aux clauses sociales dans les ALE étasuniens s'est avérée plutôt décevante en termes des résultats concrets engrangés. Les déficiences concernent en particulier la couverture des normes et de la législation du travail, outre le manque de mécanismes de mise en œuvre. Les derniers accords passés avec le Pérou et le Panama<sup>23</sup> ont conduit à certaines améliorations en ce sens. Les clauses sociales comprises dans ces accords incluent désormais un engagement à adopter et à maintenir les normes fondamentales du travail de l'OIT aux termes des législations nationales du travail. Elles renferment aussi un engagement à ne pas affaiblir les lois du travail « de façon à affecter le commerce ou l'investissement. » Enfin, elles incluent l'engagement des pays à appliquer de façon effective la législation du travail nationale (y compris les droits fondamentaux des travailleurs et les lois relatives au salaire minimum, à la santé et à la sécurité et aux heures de travail).

Il est devenu évident qu'un langage comme « nous nous efforcerons de faire en sorte que les normes fondamentales du travail soient reconnues et protégées dans la législation nationale » (comme dans le cas de l'accord avec la Jordanie) n'est pas suffisant. Exiger que les pays n'appliquent que leurs lois nationales est tout aussi inefficace (Chili, Singapour, Maroc, Australie, Bahreïn, ALEAC-RD et Oman). L'engagement à inclure et à appliquer les normes fondamentales du travail de l'OIT dans le cadre de la législation nationale du travail représente dès lors une amélioration notable dans le cas des accords avec le Pérou et le Panama.

Une autre amélioration est à attribuer au fait que les clauses relatives au travail et aux différends ne sont plus subordonnées à des procédures séparées et sont désormais soumises aux mêmes mécanismes de résolution et d'application de différends et aux mêmes critères de sélection que les clauses commerciales de l'accord.

Auparavant, les ALE conclus par les Etats-Unis comportaient un vide juridique qui permettait aux gouvernements de se soustraire à leurs obligations sociales sur base d'un droit de discrétion procédurale. Le nouveau texte stipule clairement que les décisions liées à l'affectation de ressources pour l'application ne peuvent d'aucune manière compromettre l'engagement à respecter les normes fondamentales du travail.

## Clauses environnementales


Certains accords bilatéraux incluent aussi des clauses relatives à la protection de l'environnement et aux échanges de biens environnementaux. Les termes de ces accords se limitent toutefois souvent à des engagements de « meilleurs efforts ».

## Mécanismes de consultation avec les syndicats

Certains accords commerciaux prévoient des mécanismes de consultation avec les syndicats. Ci-après sont repris les exemples les plus notables d'accords de ce type.

- **Comité économique et social européen(CESE) :** Le CESE est une plate-forme institutionnelle, consultative, qui permet aux représentants des milieux socio-économiques européens, et autres, d'exprimer leurs points de vue sur les politiques de l'Union européenne. Leurs opinions sont relayées aux grandes instances que sont le Conseil, la Commission et le Parlement européen. Les 344 membres du CESE sont issus des milieux socio-économiques de l'Europe. Les membres sont proposés par les gouvernements nationaux et nommés à titre personnel par le Conseil de l'Union européenne pour une période de 4 ans renouvelable. Ils sont organisés en trois groupes : employeurs, salariés et « activités diverses »<sup>24</sup>. Le CESE s'est avéré utile à l'heure de poser les inquiétudes de la société civile concernant des initiatives importantes de la Commission européenne dans le domaine du commerce et en tant que plate-forme de dialogue entre l'UE et les représentants des travailleurs des pays ou régions partenaires (ex. ACP, Mercosur). Sa composition trop large ne lui permet toutefois pas de fournir le mécanisme de consultation et de monitoring requis pour suivre la négociation et l'application d'ALE spécifiques.
- **Forum consultatif économique et social du Mercosur :** Le Forum consultatif économique et social est l'organe représentant les secteurs économique et social et est constitué d'un nombre égal de représentants de chaque Etat membre. Le Forum est investi d'un rôle consultatif et exprime ses vues sous forme de recommandations au Groupe du marché commun, qui est l'organe exécutif du Mercosur.
- **NEDLAC<sup>25</sup> :** Le NEDLAC permet au gouvernement sud-africain d'engager des consultations à l'échelon national avec des organisations d'employeurs, de travailleurs et les collectivités organisées pour œuvrer à l'établissement d'un consensus sur des enjeux liés à la politique sociale et économique. Les activités du NEDLAC se déroulent au sein de quatre chambres chargées de différents aspects de la politique sociale et économique. Il s'agit de la Chambre chargée du marché du travail, la Chambre de commerce et d'industrie, la Chambre chargée du développement et enfin la Chambre chargée des finances publiques et de la politique monétaire. Le NEDLAC s'investit également dans la recherche et le partage d'informations avec ses parties constitutives (gouvernement, entreprises, organisations de travailleurs et collectivités) dans le cadre de l'élaboration de politiques économiques. Pour ce qui a trait à l'Article 77 de la loi sur les relations professionnelles, le Nedlac remplit une fonction de résolution de différends entre syndicats et gouvernement et/ou entreprises concernant des enjeux liés à la politique socio-économique. La Chambre de commerce et d'industrie est chargée des questions relevant des dimensions économique et sociale des échanges, de même que des politiques qui ont trait à l'industrie, à l'agriculture, aux mines et aux services, ainsi qu'aux institutions connexes chargées de la prestation. Ses attributions incluent les négociations de la SACU et de l'OMC<sup>26</sup>.
- **CARICOM<sup>27</sup> :** L'Article 73 du traité qui établit la CARICOM concernant les relations professionnelles promeut diverses priorités syndicales, y compris les consultations tripartites. Il promeut également la négociation collective. Hormis l'absence d'un mécanisme de consultation en bonne et due forme, le Congrès du travail des Caraïbes (CCL), équivalent syndical de la CARICOM, a assisté à des réunions régulières au plus haut niveau avec des responsables de la CARICOM et des dirigeants régionaux<sup>28</sup>.
- **Observatoire social UE-Mercosur :** Il s'agit d'un mécanisme qui a été proposé par la CES et le Comité de coordination du Cône Sud (Coordinadora) dans le cadre de l'accord UE-Mercosur. Les pourparlers en vue de l'établissement de ce mécanisme n'ont cependant pas connu de progrès en raison de l'incertitude qui entoure les négociations entre l'UE et le Mercosur depuis plusieurs années déjà.

# Quels pays peuvent négocier un accord bilatéral?



En principe, tous les pays peuvent négocier des accords d'échanges bilatéraux. Au cours des dernières années toutefois, les pays plus avancés, les économies émergentes et les nations ou blocs régionaux industrialisés, dotés de marchés intérieurs importants, se sont montrés plus actifs dans leurs tentatives de conclure des accords bilatéraux. Les pays plus pauvres ont été moins engagés dans les accords bilatéraux, si ce n'est dans la mesure où ils ont été tenus de participer à la négociation d'Accords de partenariat économique (APE).

## **Les accords de libre échange bilatéraux et l'OMC**

L'OMC inclut des dispositions relatives aux Zones de libre-échange (ZLE) et aux Unions douanières, qui établissent les règles pour la négociation d'accords bilatéraux. En vertu de ces clauses, les ZLE ou Unions douanières ont l'obligation de libéraliser les échanges au-delà de la libéralisation des biens prévue par l'OMC. L'article XXIV de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) concernant les accords commerciaux régionaux exige l'élimination des droits de douane et autres réglementations commerciales restrictives en ce qui concerne une part substantielle des échanges commerciaux entre les pays signataires. Les droits de douane et les charges pris en compte portent exclusivement sur les taux appliqués et leur élimination doit intervenir à l'intérieur d'un délai raisonnable, fixé à un maximum de 10 ans. D'autre part, des accords bilatéraux de ce type doivent faire l'objet d'une notification formelle à l'OMC. Par ailleurs, l'addenda à l'article XXIV du GATT inclut l'obligation d'un examen par le Conseil du commerce des marchandises de l'OMC de toutes les notifications concernant de tels accords et de la présentation régulière de rapports au Conseil par les unions douanières et les zones de libre-échange. Dans la réalité, toutefois, les accords commerciaux pleinement conformes à l'Article XXIV du GATT sont extrêmement rares, ce qui explique pourquoi un grand nombre de pays membres de l'OMC sont peu enclins à dénoncer les accords commerciaux d'autres pays.

Tel qu'il a été indiqué préalablement, les accords bilatéraux incluent de nombreuses questions



qui ne sont pas couvertes par l'OMC, bien que les accords de l'OMC n'obligent pas des gouvernements à inclure ces thèmes dans les accords bilatéraux. C'est notamment le cas de l'investissement, de la concurrence, des marchés publics et d'autres engagements d'une grande portée comme la propriété intellectuelle et les services. En ce qui concerne les services – seulement dans le cas où les gouvernements décident d'inclure les services dans l'accord bilatéral alors l'accord doit couvrir une partie substantielle de l'ensemble des secteurs (AGCS Art. V). Du côté positif, ces accords incluent dans certains cas aussi des clauses sociales et environnementales. Il n'est pas rare que des gouvernements qui s'étaient préalablement opposés à certaines conditions dans le cadre des négociations de l'OMC acquiescent à ces mêmes conditions aux termes des accords bilatéraux. Ceci ne fait que souligner, une fois de plus, pourquoi il est tellement important de surveiller ce qui est libéralisé aux termes des accords bilatéraux et de rectifier le tir si nécessaire.

D'autre part, l'argument a été avancé selon lequel la prolifération d'accords bilatéraux où figurent des clauses de libéralisation de type « OMC Plus » est susceptible de créer un précédent pour les futurs accords de l'OMC. Toutes les clauses relatives aux investissements actuellement incluses dans les accords commerciaux bilatéraux pourraient, par exemple, se convertir en conditions de base d'un futur accord multilatéral sur l'investissement à l'OMC. Si la plupart des pays membres de l'OMC participent à des accords bilatéraux renfermant des engagements similaires, il faudra s'attendre à ce que ces engagements soient tôt ou tard appliqués à l'échelle multilatérale.

Ceci pourrait également se vérifier dans le cas de clauses concernant les questions sociales et il est dès lors important que les clauses sociales exprimées aux termes des accords bilatéraux soient fortes et efficaces. .

Les ALE sont, eux aussi, subordonnés à un mécanisme de résolution de différends, comme dans le cas de l'OMC ; il existe cependant un vaste éventail de modalités d'arbitrage d'un accord à un autre.

La négociation d'accords bilatéraux peut aussi compromettre les processus d'intégration régionale existants si l'un des pays engagés dans ces processus signe un accord avec un pays situé en dehors de la région, comme lorsque le Venezuela a accédé au Mercosur en 2006 en dépit de ses engagements préalables en vue de l'intégration régionale au sein de la Communauté andine. Dans le cas des négociations sur les APE, les pays de l'ACP se sont divisés en six groupes de négociation qui ne correspondaient pas à leur affiliation à des processus d'intégration régionale (comme dans le cas des régions SADC et ESA). Cette tendance est susceptible de nuire au processus d'intégration régionale au lieu de promouvoir cette intégration à laquelle les APE sont censés contribuer.

La coordination entre les syndicats des pays prenant part aux négociations est importante pour parvenir à un accord plus équitable. Il arrive parfois, dans le cas des négociations bilatérales, qu'il n'y ait pas de partenaires syndicaux dans tous les pays. Toutefois, lorsqu'un tel partenariat existe, il revient aux syndicats de partager leurs informations concernant les accords et les projets de proposition, de mener à bien conjointement des études de l'impact (sur l'emploi) et de formuler des propositions alternatives. Une assistance technique pourra être procurée aux syndicats partenaires et des demandes en vue de consultations avec les syndicats pourront être formulées par les syndicats partenaires afin d'assurer que tous les gouvernements incluent les syndicats dans leurs processus de consultation. D'autre part, des réunions ou des séminaires pourront être organisés avec les syndicats partenaires concernant les accords bilatéraux, afin de formuler des positions et des stratégies communes en réponse à l'accord proposé.

# Quels sont les points importants dont les syndicats doivent tenir compte au moment d'évaluer un accord bilatéral ?



Ci-dessous sont passées en revue les principales « Choses à faire et à ne pas faire », qui peuvent faire office de liste de vérification lors de l'évaluation d'un accord d'échange bilatéral en cours de négociation.

## **Concernant le contenu de l'accord :**

- Veillez à être bien informés des domaines qui sont négociés et des propositions soumises pour chacun de ces domaines (ex. biens, services, investissements,...). L'accord porte-t-il uniquement sur des abaissements tarifaires ou couvre-t-il également d'autres domaines comme l'investissement ou les services ? Une fois que les domaines de négociation sont connus, il est important de savoir exactement quelles sont les exigences du pays partenaire, ainsi que la position de votre propre pays. Quels engagements votre gouvernement propose-t-il de prendre ? Cette information concernant les engagements peut être obtenue par le biais de consultations avec votre gouvernement. Si le gouvernement se montre peu enclin à partager cette information, il est possible que les syndicats du pays partenaire soient en mesure de la fournir. Il s'avère souvent utile d'œuvrer en collaboration avec d'autres groupes intéressés tels que les ONG pour obtenir l'information nécessaire.
- Une fois que vous savez ce qui est en jeu et quelles sont les différentes propositions, il est important d'évaluer ces propositions sur base des gains et des pertes potentiels pour l'économie en général et les travailleurs en particulier. Une telle évaluation permettra la formulation d'une déclaration ou d'une position syndicale concernant l'accord proposé. Il est conseillé d'avoir recours à des travaux de recherche pour estimer l'impact probable des propositions

sur le plan de l'emploi et de la protection sociale, afin de pouvoir démontrer le bien fondé de la position syndicale. Il est tout aussi important de pouvoir présenter des contre-propositions ou des propositions alternatives et de partager celles-ci avec le gouvernement et le public en général. Une autre voie possible consisterait à émettre une déclaration commune avec les syndicats du/des pays partenaires. Des exemples de déclarations syndicales sont affichées sur le Site Web du réseau GURN<sup>29</sup>.

- Il est particulièrement important de procéder à une analyse sexospécifique des impacts des propositions commerciales, étant donné que les femmes sont, dans la plupart des cas, les plus affectées par les répercussions adverses des accords commerciaux. Les propositions syndicales devront inclure des propositions spécifiques qui répondent à ces impacts négatifs.
- Soyez extrêmement vigilants par rapport aux propositions visant à des abaissements tarifaires généraux, ligne par ligne. Il est impératif de savoir clairement quel sera l'impact sur l'emploi. Quels sont les droits de douane pour lesquels des abaissements sont proposés? Quels sont ceux qui devraient être maintenus? Peu d'emplois locaux risquent d'être supprimés à la suite d'abaissements tarifaires sur des biens qui ne sont pas produits localement ou qui servent d'intrants pour la production locale. Un traitement plus prudent pourrait cependant s'avérer nécessaire dans le cas de produits concurrentiels, notamment par le recours à des abaissements tarifaires inférieurs ou à une prolongation des périodes d'application. Quel que soit le cas de figure, il est impératif d'évaluer l'impact possible sur l'industrie et l'emploi.
- La vigilance est également de mise en ce qui concerne les « questions de Singapour » (investissement, politique de concurrence, marchés publics et facilitation des échanges). Il est conseillé à tous les pays de s'assurer de l'établissement d'un cadre juridique national suffisant et équitable pour les règles d'investissement, les règles de concurrence et les marchés publics avant de les intégrer aux obligations d'un accord commercial. Même si des cadres internes sont en place, il conviendra de faire preuve de circonspection à l'heure d'ouvrir ces cadres. Il convient aussi de veiller à ce que les clauses exprimées aux termes d'accords bilatéraux visent l'établissement de règles qui fassent partie de l'accord, soient subordonnées à la résolution de différends et ne puissent pas être modifiées ou supprimées (à la différence des incitatifs unilatéraux). Il est également essentiel que les clauses relatives aux investissements soient équitables, autrement dit qu'elles ne se limitent pas à octroyer des droits aux investisseurs mais établissent aussi des obligations, conformément aux normes sociales, environnementales et salariales en vigueur, ainsi qu'aux politiques de développement. Toutes clauses relatives à l'investissement doivent être élaborées en respectant les principes exprimés dans les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales<sup>30</sup>.
- En ce qui concerne la libéralisation des services, il est important de déterminer clairement quels sont les secteurs ou sous-secteurs qui seront ouverts aux fournisseurs de services étrangers et quelle sera la portée de cette ouverture. Ceci permettra de déterminer l'augmentation probable de la prestation de services dans votre pays et jusqu'à quel point les fournisseurs de services locaux continueront à être protégés. Tel qu'il est mentionné plus haut, la qualité des services publics et l'accès à ces derniers revêt une importance cruciale. Cependant d'autres services regroupés sous l'appellation générique de « services d'infrastructure » (comme les télécoms, la finance, la poste, l'énergie et les services de distribution) sont importants attendu qu'ils jouent un rôle essentiel dans le développement d'un pays et peuvent, dans certains cas, bénéficier d'un certain degré d'orientation par les gouvernements. Une telle marge de manœuvre doit être préservée après la signature d'un accord commercial.
- Pour les services, il convient d'éviter à tout prix une approche hiérarchisée ou de « liste négative. » Une approche de liste négative implique que tous les secteurs de services soient automatiquement engagés et donc ouverts à une prestation de services par des firmes étrangères. Lorsqu'une ap-

proche de liste négative est appliquée, les secteurs que les gouvernements ne souhaitent pas inclure doivent être mentionnés explicitement. Ceci implique que les gouvernements doivent faire preuve de beaucoup de vigilance quant aux secteurs qu'ils veulent libéraliser et les secteurs ou sous-secteurs qu'ils souhaitent protéger, et qu'ils soient dotés de la capacité nécessaire pour anticiper les besoins futurs du pays en matière de développement sur le très long terme – ce que nul gouvernement n'est réellement en mesure de faire.

- Le traitement spécial et différencié est important lorsque des négociations commerciales ont lieu entre des partenaires se trouvant à des niveaux de développement différents ou dont l'importance économique n'est pas la même. De tels accords requièrent des réductions et une libéralisation moindres, de même que des périodes d'application plus longues pour les pays moins avancés concernés. Il est important que le pays moins avancé participant à l'accord continue à pouvoir appliquer des politiques favorisant le développement industriel, la sécurité alimentaire, l'accès à des services publics de qualité, la réduction de la pauvreté et à une distribution équitable des revenus.
- L'accord doit inclure une dimension sociale. Le chapitre de ce guide consacré aux clauses sociales a montré les différentes approches employées dans le cadre d'accords commerciaux. Des leçons doivent être tirées de ces clauses, et pour ce qui a trait à l'élaboration et l'application de clauses sociales ou de clauses sur le travail décent, celles-ci doivent impérativement reposer sur des consultations en bonne et due forme avec les syndicats. Les syndicats doivent également être impliqués dans la mise en œuvre de ces clauses par le biais de mécanismes formels. Tout accord doit, au minimum, intégrer le respect des normes fondamentales de l'OIT sous forme de clauses applicables et doit être pourvu de procédures dûment éprouvées pour la surveillance de la mise en œuvre des normes fondamentales du travail ou d'autres droits des travailleurs ; il doit également réserver une place importante au dialogue social et à la formation. Un élément supplémentaire présent dans de nombreux accords commerciaux est le recours à des incitatifs positifs. Des exemples d'éléments pouvant être inclus dans les négociations bilatérales sont fournis dans la « Déclaration CES / CSI sur les demandes des syndicats en rapport avec les éléments sociaux des chapitres du « développement durable » dans les négociations de l'union européenne sur les accords de libre-échange (ALE) » publiée en juillet 2007<sup>31</sup>.
- Les périodes de transition sont importantes. Une libéralisation trop rapide et trop profonde peut avoir des répercussions négatives sur les travailleurs et l'économie. Les expériences préalables de votre pays dans ce domaine doivent être prises en compte, au même titre que les évaluations des impacts possibles. Attendu que l'interprétation donnée par l'OMC de l'Article XXIV du GATT relatif aux ACR (Accords Commerciaux Régionaux) établit une période d'application de 10 ans maximum, il est essentiel de maximiser les possibilités de disposer de périodes d'application plus longues et de niveaux de libéralisation inférieurs pour les pays en développement.
- Les barrières non tarifaires doivent être examinées une à une. Il se peut que certaines BNT soient excessivement restrictives et puissent dès lors être assouplies. Toutefois, la majeure partie des BNT consistent en des mesures visant à assurer la sécurité et la sûreté des produits, comme les réglementations concernant l'emballage et les notices concernant des substances nocives comme les produits chimiques. Au lieu d'assouplir les réglementations de cette nature, une aide devrait être fournie aux producteurs des pays en développement pour leur permettre de respecter ces réglementations.
- Les accords commerciaux devraient inclure des composantes financières prévoyant des transferts de ressources des groupes qui bénéficient d'un ALE vers ceux qui en sortent perdants. Les fonds structurels et régionaux européens sont un exemple du recours à de telles composantes dans le cadre d'un accord d'intégration commerciale et économique ; un exemple, cette fois à l'échelon national, serait le fonds d'ajustement commercial aux Etats-Unis. Ce genre de fonds devraient aussi être appliqués d'une manière beaucoup plus générale dans le cadre d'accords d'échange bilatéraux.

- Eviter l'absence de sauvegardes. Les mécanismes de sauvegarde peuvent être très importants à l'heure de négocier des accords d'échange bilatéraux, particulièrement dans le cas d'abaissements tarifaires ou d'engagements de services d'une portée considérable. Il est important de s'assurer que la clause de sauvegarde soit facile à appliquer et que la procédure pour l'application de sauvegardes ne soit pas trop longue. Des processus trop longs ou fastidieux risquent d'avoir des répercussions sérieuses sur la production locale, avant-même qu'une protection ne puisse être établie.

### Concernant le processus de l'accord

- Ne permettez pas à votre gouvernement de négocier un accord d'échange bilatéral en l'absence d'une contribution syndicale effective. Il est impératif que les syndicats évaluent l'impact des réductions tarifaires, de la libéralisation du commerce des services et d'autres engagements sur le marché intérieur, les entreprises nationales, l'emploi, les salaires, les conditions d'emploi et la main-d'œuvre féminine, et qu'ils adoptent une position de négociation basée sur leur évaluation de l'impact sur leurs membres.
- Insistez toujours sur la consultation des syndicats lors de la négociation d'accords de libre échange bilatéraux ou autres. Qu'il s'agisse d'une caractéristique systématique présente dans toutes les négociations commerciales dans votre pays ou qu'il faille l'inclure à chaque accord séparément, au cas par cas, il est important que de telles consultations n'aient pas lieu qu'une seule fois mais régulièrement, tout au long du processus de négociation. Elles doivent couvrir aussi bien la dissémination d'informations concernant l'état d'avancement des négociations que les détails relatifs aux positions du gouvernement et aux éventuels changements de position au fil des négociations, ainsi que les échanges de points de vue et l'analyse commune de propositions, y compris des propositions syndicales. Plusieurs pays sont dotés de mécanismes de consultation spécifiques et pourraient dès lors fournir un exemple aux syndicats d'autres pays (certains exemples sont inclus au chapitre sur la consultation).
- Si possible et pour peu que les ressources nécessaires soient disponibles, il est important d'étayer les positions syndicales par des recherches. Par exemple l'incidence probable des propositions tarifaires sur la production et l'emploi, l'incidence de l'ouverture des secteurs des services sur l'accès aux services et la qualité des services, voire l'incidence d'un renforcement de la protection de la propriété intellectuelle sur les prix et, par là-même, sur l'accès aux médicaments. En ce qui concerne les taux de douane, ceux-ci peuvent être consultés pour tous les pays membres de l'OMC sur le Site Web de l'OMC<sup>32</sup>. Une autre source d'informations est le Site Web du GURN, où figurent diverses études syndicales et autres concernant les impacts des accords commerciaux<sup>33</sup>.

Les évaluations de l'impact sur l'emploi constituent un outil essentiel permettant de faire une estimation des effets possibles des accords commerciaux sur l'emploi. Même si peu d'évaluations ex-ante ont été effectuées, celles qui ont eu lieu se sont bornées à une évaluation quantitative de l'emploi. L'impact sur la qualité de l'emploi est d'une importance clef pour les syndicats.

# Références et lectures complémentaires



## **Le Réseau de recherche de Global Unions**

Le Réseau de recherche du groupement Global Unions (GURN) est un programme s'adressant aux syndicalistes et aux chercheurs s'occupant des défis de la mondialisation depuis une perspective sociale. Le GURN est un projet mené conjointement par la Confédération syndicale internationale (CSI), la Commission syndicale consultative auprès de l'OCDE (TUAC), les Fédérations syndicales internationales (FSI), l'institut international d'études sociales de l'OIT (IIES) et le Bureau des activités pour les travailleurs (ACTRAV) du BIT. Le programme du GURN s'articule autour d'un ensemble de priorités d'action, y compris les accords d'échanges bilatéraux et régionaux. Le lien suivant (<http://www.gurn.info/topic/trade/index.html>) permet d'accéder à un éventail d'informations concernant les accords d'échanges bilatéraux et régionaux, y compris dossiers de fond, rapports d'études, positions syndicales concernant les ALE bilatéraux et régionaux et Web spécialisés. Il renvoie également à une base de données thématique et à des publications sur les accords de libre-échange. Pour plus d'informations concernant le GURN : [www.gurn.info](http://www.gurn.info)

## **Alternatives aux ALE**

Les syndicats ont élaboré diverses approches alternatives à l'agenda néolibéral du libre-échange.

En Amérique latine, une telle initiative est menée à bien par la Plate-forme syndicale des Amériques, dont les activités se basent sur le développement durable et le travail décent. Ce programme a été développé conjointement par des représentants syndicaux de l'Organisation régionale interaméricaine des travailleurs (ORIT), la Commission consultative andine des travailleurs (CCLA), le Congrès des travailleurs de la Caraïbe (CCL), la Coordination syndicale pour l'Amérique centrale et la Caraïbe (CCSCAC), la Coordination syndicale du Cône Sud (CCSCS)

et les confédérations syndicales nationales du Canada, des Etats-Unis et du Mexique. La Plate-forme articule les perspectives des peuples et des organisations de la société civile du continent américain et est le fruit d'un processus démocratique de réflexion, de débat et de consultation, réunissant les chercheurs et les représentants d'autres secteurs sociaux autour des perspectives sociales régionales. Elle a pour objectif de contribuer à la proposition d'un développement alternatif pour les Amériques, basé sur le principe du « Travail décent en tant que vecteur de développement durable »<sup>34</sup>.

L'ANSA, acronyme anglais d'Alternatives au néolibéralisme en Afrique australe, est une initiative résultant d'efforts conjugués entre des organisations et des spécialistes d'Afrique australe investis au sein du mouvement syndical régional, notamment le Southern Africa Trade Union Coordination Council (SATUCC), son département de recherche, l'African Labour Research Network (ALRN), le Zimbabwe Congress of Trade Unions (ZICTU) et différents académiciens progressistes de renom. Elle a pour mission de fournir les composantes nécessaires à la définition d'une perspective commune en matière de politiques et stratégies alternatives en Afrique australe. L'action de l'ANSA se base sur les 10 principes suivants :

1. portée par des citoyens
2. autocentrée, répond aux besoins humains, nationaux, et fait appel à des ressources locales
3. vise à une intégration régionale menée depuis la base
4. dé-liage sélectif et re-liage négocié
5. sciences et technologies alternatives
6. alliances progressistes nationales, régionales et globales
7. redistribution des richesses pour habiller les secteurs non formels
8. droits sexo-spécifiques comme fondement du développement
9. éducation pour un développement humain durable
10. démocratie dynamique, participative et radicale

Plus d'informations : [www.ansa-africa.org](http://www.ansa-africa.org)

### **Lectures complémentaires :**

- CIEL, The Problem of Intellectual Property in Economic Partnership Agreements with the African, Caribbean and Pacific Countries, May 2007
- ETUC/ITUC, Guide and Trade Union Dossier for Boosting the Capabilities of ACP Trade Unions in the Economic Partnership Agreements, 2007.
- Greven, Thomas, Social Standards in Bilateral and Regional Trade and Investment Agreements, FES, Dialogue on Globalisation, March 2005
- ICFTU, The spread of bilateral and regional trade agreements, 2004, [http://www.gurn.info/topic/trade/icftu\\_0604.pdf](http://www.gurn.info/topic/trade/icftu_0604.pdf)
- Lee, Marc and Charles Morand, Competition Policy in the WTO and FTAA: A Trojan Horse for International Trade Negotiations? August 2003, CAW 567.
- López, Diego, Derechos Laborales y Acuerdos de Libre Comercio en América Latina, Fundación Friedrich Ebert, 2005
- OECD, Labour Mobility in Regional Trade Agreements, TD/TC/WP(2002)16/FINAL, 2002 .
- Peterson, Luke Eric, The Global Governance of Foreign Direct Investment: Madly off in all directions, FES Occasional Papers No. 19, May 2005
- Polaski, Sandra, Protecting Labour Rights Through Trade Agreements: An Analytical Guide, Univer-

sity of California Vol 10:13 2003

- Roffe, Pedro, CIEL, Intellectual Property, Bilateral Agreements and Sustainable Development: The Challenges of Implementation, [http://www.ciel.org/Publications/FTA\\_ImplementationPub\\_Jan07.pdf](http://www.ciel.org/Publications/FTA_ImplementationPub_Jan07.pdf)
- SOMO, EPA negotiations do not promote the right investment policies in Africa, 2006
- SOMO, The risks and dangers of liberalisation of services in Africa under EPAs, 2006
- TUC, ACTSA, Tradecraft, EPAs - a threat to workers, <http://www.tuc.org.uk/international/tuc-12844-f0.cfm>
- UN Interagency Network on Women and Gender Equality, Task force on Gender and Trade, Trade and Gender, Opportunities and Challenges for Developing Countries, UN, New York and Geneva, 2004
- WTO, Services liberalisation in the new generation of preferential trade agreements (PTAs): How much further than GATS?, September 2006



# Notes



- 1 Ceci a été confirmé par une discussion en ligne sur les accords de libre échange bilatéraux et régionaux, coordonnée par le Réseau de recherche de Global Unions (GURN). Pour plus d'informations concernant le GURN, prière de vous reporter à la rubrique « Ressources et lectures complémentaires » à la fin de ce document. La discussion en ligne du GURN a conclu que la « participation syndicale aux accords d'échange bilatéraux et régionaux varie d'un pays à un autre, au même titre que le degré de participation. En règle générale, le niveau de participation syndicale aux accords de libre-échange doit être augmenté de manière à couvrir l'accord sous tous ses aspects et pas seulement les questions sociales.»
- 2 Il est généralement possible d'accéder aux informations concernant les accords que votre gouvernement a négociés, les accords qui se trouvent en cours de négociation et les nouvelles négociations annoncées en parcourant les pages Web du ministère du Commerce ou des Affaires extérieures du pays qui vous intéresse.
- 3 A titre d'exemple, si un pays A applique un tarif de 35% sur les chaussures et un pays B applique un tarif de 5% sur les textiles, une réduction de 50% donne un tarif de 17,5% pour le pays A et de 2,5% pour le pays B. Dans la pratique, cela signifie qu'une paire de chaussures de 100 dollars qui, auparavant, coûtait 135 dollars ne coûtera plus que 117,5 dollars, soit une réduction de 17,5 dollars, tandis que dans le cas du pays B, une chemise de 100 dollars qui, auparavant, coûtait 105 dollars, coûte à présent 102,5 dollars, soit une différence de 2,5 dollars. La réduction est donc de 50% dans les deux cas de figure mais l'impact sur les importations sera nettement supérieur pour le pays A que pour le pays B.
- 4 Pour accéder à la structure tarifaire de votre pays, prière de consulter les profils tarifaires figurant dans le Rapport sur le commerce mondial 2005 : [http://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/anrep\\_e/wtr05-tariff\\_e.pdf](http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/wtr05-tariff_e.pdf)
- 5 Le lien suivant permet d'accéder aux classifications de services convenues à l'échelon international, par secteur ou sous-secteur : [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/serv\\_e/mtn\\_gns\\_w\\_120\\_e.doc](http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/mtn_gns_w_120_e.doc)
- 6 <http://www.accessmed-msf.org/prod/publications.asp?scntid=28620051846504&contentType=PARA>
- 7 voir aussi : The problem of Intellectual Property in Economic Partnership Agreements with the African, Caribbean and Pacific Countries, CIEL, Mai 2007
- 8 Cf. <http://www.mfat.govt.nz/downloads/trade-agreement/transpacific/labour-mou.pdf>
- 9 Thomas Greven, Social Standards in Bilateral and Regional Trade and Investment Agreements, FES, Dialogue sur la Globalisation, mars 2005
- 10 L'ALENA (Accord de libre-échange nord-américain) englobe le Canada, le Mexique et les Etats-Unis.

- 11 Thomas Greven, Social Standards in Bilateral and Regional Trade and Investment Agreements, FES, 2005
- 12 Idem
- 13 Projet "Better Factories", Cambodge
- 14 L'ALEAC (Accord de libre-échange de l'Amérique centrale) couvre les Etats-Unis, la République dominicaine, ainsi que la communauté des pays d'Amérique centrale (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras et Nicaragua).
- 15 CISL, The spread of bilateral and regional trade agreements, 2004
- 16 L'ATPDEA (sigle anglais pour « loi pour la promotion du commerce andin et de l'éradication de la drogue ») inclut les Etats-Unis, la Bolivie, la Colombie, l'Equateur et le Pérou).
- 17 Thomas Greven, Social Standards in Bilateral and Regional Trade and Investment Agreements, FES, 2005
- 18 Le Mercosur se compose des pays suivants : Brésil, Argentine, Uruguay, Venezuela et Paraguay.
- 19 CISL, The spread of bilateral and regional trade agreements, 2004
- 20 La Communauté de développement d'Afrique australe (SADC) regroupe 14 Etats membres : Angola, Botswana, République démocratique du Congo, Lesotho, Madagascar, Malawi, Maurice, Mozambique, Namibie, Afrique du Sud, Swaziland, Tanzanie, Zambie et Zimbabwe.
- 21 CISL, The spread of bilateral and regional trade agreements 2004.
- 22 L'Association des nations du Sud-Est asiatique (ASEAN) est composée des pays suivants : Brunei, Birmanie, Cambodge, Indonésie, Laos, Malaisie, Philippines, Singapour, Thaïlande et Vietnam.
- 23 AFL-CIO, Draft Analysis of Changes Agreed for Peru and Panama Trade Agreements, 28 juin 2007
- 24 Pour plus d'informations : [http://www.eesc.europa.eu/index\\_en.asp](http://www.eesc.europa.eu/index_en.asp)
- 25 « NEDLAC » est l'acronyme, en anglais, du Conseil national de développement économique et de la main-d'œuvre d'Afrique du Sud.
- 26 <http://www.nedlac.org.za/>
- 27 CARICOM est l'acronyme de la Communauté et du Marché commun des pays de la Caraïbe.
- 28 CISL, The spread of bilateral and regional trade agreements, 2004
- 29 Choisissez la rubrique : « Trade union comments on trade agreements » : <http://www.gurn.info/topic/trade/index.html>
- 30 Cf. TUAC, "A Users' Guide For Trade Unionists to the OECD Guidelines for Multinational Enterprises".
- 31 Cf. :  
[http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/TLE\\_EN.pdf](http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/TLE_EN.pdf)  
[http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/TLC\\_FR.pdf](http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/TLC_FR.pdf)  
[http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/TLC\\_ES.pdf](http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/TLC_ES.pdf)  
[http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/TLC\\_DE.pdf](http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/TLC_DE.pdf)
- 32 Cherchez sous Liste concernant les marchandises à l'URL suivant : [http://www.wto.org/english/tra-top\\_e/schedules\\_e/goods\\_schedules\\_table\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tra-top_e/schedules_e/goods_schedules_table_e.htm)
- 33 <http://www.gurn.info/topic/trade/index.html>
- 34 Pour plus d'informations concernant la plate-forme syndicale des Amériques, prière de consulter : <http://www.gpn.org/research/orit2005/index.html>



**CSI Confédération syndicale internationale**  
5 Bld du Roi Albert II, Bte 1, 1210-Bruxelles, Belgique  
Tél: +32 2 2240211, Fax: +32 2 2015815  
Courriel: [info@ituc-csi.org](mailto:info@ituc-csi.org) • Web Site: <http://www.ituc-csi.org>

Janvier 2008