

DÉPARTEMENT DE LA RECHERCHE

**L'ÉVALUATION DES DISPOSITIONS RELATIVES AU TRAVAIL
DES ACCORDS SUR LE COMMERCE ET L'INVESTISSEMENT**

ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL

RÉSUMÉ

Ces deux dernières décennies, les dispositions relatives au travail dans le contexte du commerce sont devenues plus systématiques et plus complètes...

On a assisté, ces deux dernières décennies, à une augmentation exponentielle des accords commerciaux. De fait, les échanges commerciaux s'opèrent davantage dans le cadre d'accords commerciaux bilatéraux et plurilatéraux qu'en dehors de ces cadres : près de 55 pour cent des produits exportés se sont inscrits dans le cadre de tels accords en 2014, contre 42 pour cent en 1995. Par ailleurs, il est de plus en plus courant que ces nouveaux accords commerciaux comportent des dispositions relatives au travail et, actuellement, un quart de la valeur des échanges qui ont lieu dans le cadre d'accords commerciaux sont soumis à de telles dispositions, qui étaient pratiquement inexistantes jusqu'au milieu des années quatre-vingt-dix. L'Accord de partenariat transpacifique (TPP, qui a été conclu récemment mais qui n'est pas encore ratifié) ou le Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (TTIP, qui est en cours de négociation) peuvent contribuer à accroître sensiblement l'incidence des échanges qui relèvent de ces accords bilatéraux ou régionaux assortis de dispositions relatives au travail.

Les dispositions relatives au travail dans le contexte du commerce prennent en compte toute norme qui régit les relations de travail ou les conditions minimales de travail, les mécanismes visant à en surveiller ou à en promouvoir l'application, et/ou un cadre pour la coopération. Cette définition regroupe un large éventail de dispositions relatives au travail, y compris des références aux droits des travailleurs, ainsi que des cadres de coopération.

L'Accord de libre-échange nord-américain a été le premier accord commercial qui, en 1994, a introduit une disposition relative au travail ayant force obligatoire. En décembre 2015, on comptait quelque 76 accords commerciaux (couvrant 135 économies) qui comportaient des dispositions relatives au travail, près de la moitié ayant vu le jour après 2008. Plus de 80 pour cent des accords qui sont entrés en vigueur depuis 2013 comportent de

telles dispositions. Ce sont, pour la majorité, des accords commerciaux conclus avec les principaux initiateurs de ces dispositions, comme l'Union européenne (UE), les États-Unis et le Canada et leurs partenaires commerciaux, mais il est aussi de plus en plus courant que ces accords associent d'autres acteurs, comme les partenaires de la coopération Sud-Sud, le Chili, la Nouvelle-Zélande et l'Association européenne de libre-échange.

A l'instar des accords commerciaux, les accords internationaux d'investissement (AII) font de plus en plus référence aux normes du travail. En effet, 12 AII sur 31 conclus en 2014 font état de la protection des droits des travailleurs, et notamment des instruments de l'OIT.

Ce rapport a tout d'abord pour objectif d'analyser la conception, la mise en œuvre et les résultats des dispositions relatives au travail figurant dans les accords commerciaux unilatéraux, bilatéraux et plurilatéraux, de même que dans certains accords internationaux d'investissements (AII). Deuxièmement, le rapport met cette analyse à profit pour mieux appréhender comment, le cas échéant, les dispositions relatives au travail renforcent les conditions-cadres pour le travail décent qui s'appliquent aux entreprises et aux travailleurs, notamment par l'engagement des partenaires sociaux et le public en général. Enfin le rapport s'emploie à évaluer de manière descriptive et empirique les diverses contributions des activités de l'OIT dans le domaine des accords commerciaux et il présente les domaines d'analyse portant sur la mise en œuvre et la mise en harmonie des dispositions relatives au travail.

...tout en prenant différentes formes selon les pays

Dans la grande majorité des accords commerciaux qui comportent des dispositions relatives au travail, les parties s'engagent à ne pas abaisser les normes du travail ni à déroger à la législation du travail aux fins de doper la compétitivité. Les dispositions doivent garantir que la législation nationale du travail est dûment appliquée et conforme aux normes du travail. Soixante-douze pour cent des dispositions relatives au travail dans les accords commerciaux se réfèrent aux instruments de l'OIT. La plupart comportent des engagements juridiquement contraignants s'agissant des

principes et droits fondamentaux au travail, des conditions de travail et des mécanismes de règlement des conflits en cas de violation de ces obligations. Or, dans la pratique, les mécanismes de règlement des conflits n'ont été déclenchés que rarement, et dans les cas qui auraient pu appeler des sanctions économiques, seul un litige a été soumis à l'arbitrage. Les parties signataires préfèrent en général engager un dialogue et recourir à des activités de coopération pour prévenir et résoudre les conflits du travail.

Ces évolutions montrent que les gouvernements ont pris d'avantage conscience (avec leurs partenaires sociaux) de la nécessité de mieux faire concorder les performances économiques avec les objectifs sociaux. Les exemples suivants en sont une illustration.

- Aux Etats-Unis, l'application effective des droits des travailleurs a été mise en avant dans les réformes de la législation du travail et de la pratique en vigueur, avant l'adoption de l'accord (le principe dit de la « conditionnalité préalable à la ratification »). De plus, une fois conclu, l'accord comporte souvent des activités de coopération tendant à renforcer les capacités et les mécanismes de suivi destinés à évaluer les progrès accomplis.
- L'UE porte un intérêt croissant au développement durable qui est pris en considération dans l'Agenda du travail décent de l'OIT et dans les conventions fondamentales de l'OIT, entre autres. Cette stratégie fait appel à la coopération entre partenaires commerciaux et société civile aux fins de l'évaluation des progrès accomplis.
- Le Canada met l'accent sur l'élargissement des droits des travailleurs : le pays accroît ses obligations - au-delà des principes de la Déclaration de l'OIT de 1998 relative aux principes et droits fondamentaux au travail - et renforce ses mécanismes de mise en application.
- Le Chili a adopté une stratégie propre au pays qui fait essentiellement appel aux activités de coopération pour trouver des moyens plus novateurs et de plus grande portée pour faire respecter les pratiques de travail dans les pays partenaires commerciaux.

En théorie, les dispositions relatives au travail peuvent contribuer à améliorer les retombées sociales

Selon certains indicateurs, le commerce a eu des incidences positives : il a amélioré notamment l'accès aux marchés et a abaissé le prix des marchandises importées, ce qui a pu contribuer à améliorer les revenus de certains groupes. Cependant, les travaux de recherche présentent des résultats variables concernant l'impact du commerce sur les marchés du travail, en termes surtout de qualité de l'emploi et de distribution des salaires. Ainsi, l'inégalité des revenus a eu tendance à s'aggraver dans la majorité des pays depuis les années quatre-vingt, en partie à cause de la libéralisation des échanges et des investissements. De manière plus générale, les « gagnants » des échanges commerciaux ne compensent pas suffisamment les « perdants » en termes d'emploi et de revenus.

Le rapport de l'OIT *Emploi et questions sociales dans le monde 2015 - Des modalités d'emploi en pleine mutation* donne foi à ces travaux de recherche. Il a montré que pour une grande part des échanges commerciaux qui s'opèrent dans les chaînes d'approvisionnement mondiales, le commerce tend à fournir des avantages économiques aux entreprises (en termes de productivité) mais pas nécessairement aux travailleurs (en termes de salaires). Cette disparité est due en partie aux rapports de force déséquilibrés observés entre les fournisseurs et les entreprises principales des chaînes d'approvisionnement mondiales, et en partie à la faible capacité dont disposent les gouvernements pour veiller au respect des droits des travailleurs et des conditions de travail et pour contrôler l'application effective des dispositions.

En effet, plusieurs études indiquent que ces effets sur le marché du travail dépendent largement de facteurs institutionnels. A cet égard, les dispositions relatives au travail introduites dans les accords commerciaux peuvent être considérées comme une option visant à stimuler les fruits de la croissance, réduire les coûts et lutter contre les inégalités.

Or, on peut aussi se demander dans quelle mesure ces dispositions sont efficaces et peuvent être évaluées. Le rapport examine les incidences macro- et micro-économiques des dispositions relatives au travail eu égard au commerce, aux changements institutionnels et aux effets sur le marché du travail.

En pratique, le rapport montre que les dispositions relatives au travail ne nuisent pas aux échanges commerciaux et ne leur donnent pas une orientation différente...

Si l'on en croit l'analyse empirique, rien ne vient corroborer, au niveau macro-économique, l'allégation selon laquelle la mise en œuvre des dispositions relatives au travail entraînerait une réduction ou une réorientation des flux commerciaux. Les accords commerciaux dynamisent les échanges entre les parties à l'accord, indépendamment de l'existence de dispositions relatives au travail. Selon les estimations avancées, un accord commercial assorti de dispositions relatives au travail augmenterait la valeur des échanges de 28 pour cent en moyenne, tandis qu'un accord dépourvu de telles dispositions l'augmenterait de 26 pour cent. Sur la base de ces constatations, rien ne prouve donc que les dispositions relatives au travail dériveraient les flux commerciaux vers des acteurs qui ne sont pas parties à l'accord commercial.

...mais qu'elles ont des effets positifs sur l'accès au marché du travail, notamment pour les femmes en âge de travailler

Les travaux de recherche montrent que, dans l'ensemble, les accords commerciaux qui comportent des dispositions relatives au travail ont des incidences positives sur les taux de participation de la main-d'œuvre, du fait qu'ils entraînent de grandes proportions d'hommes et de femmes en âge de travailler dans la population active et qu'ils augmentent la population active féminine. Cette incidence positive sur les taux de participation de la main-d'œuvre peut s'expliquer par le fait que la concertation et la sensibilisation qui accompagnent souvent l'introduction de dispositions relatives au travail dans les accords commerciaux suscitent chez les gens l'espoir d'obtenir de meilleures conditions de travail, ce qui les incite davantage à entrer sur le marché du travail. Les aspects liés à l'égalité hommes-femmes dans le contexte du commerce, et en particulier dans les dispositions relatives au travail, sont mis en exergue dans d'autres conclusions importantes du rapport. C'est ainsi que l'accent mis sur l'égalité hommes-femmes (par le biais essentiellement du principe de non-discrimination dans l'emploi et la profession) dans les dispositions relatives au travail aurait contribué à combler les disparités entre les hommes et les femmes.

L'analyse agrégée des différents pays n'indique pas d'impact des dispositions relatives au travail sur d'autres aspects du marché du travail. Néanmoins, il est possible qu'elles aient un impact dans certains pays individuels. Les données suggèrent qu'au niveau des pays, les dispositions relatives au travail ne sont que l'un des nombreux mécanismes de promotion des normes du travail. A cet égard, les mécanismes de mise en œuvre au niveau national constituent un facteur essentiel dans l'application des dispositions relatives au travail.

...et qu'elles vont de pair avec une plus grande solidité des institutions du marché du travail

D'autres analyses s'inspirant d'études de cas ont été également menées en vue d'examiner dans quelle mesure les dispositions relatives au travail peuvent avoir des effets, positifs ou négatifs, sur les paramètres du marché du travail.

Pour la sélection des études de cas, il a été tenu compte de l'existence de données fiables et d'un laps de temps suffisamment long s'étant écoulé depuis la conclusion de l'accord commercial. Bien que les conclusions ne puissent être totalement généralisées, elles n'en donnent pas moins des exemples pertinents de ce qui a, et n'a pas, fonctionné dans les contextes spécifiques des pays. Dans chacun des cas, les activités de renforcement des capacités, le contrôle de l'application des mesures et l'implication des parties prenantes ont généré des changements institutionnels et juridiques positifs et, dans certains cas, des améliorations des conditions de travail au niveau sectoriel. Cette analyse a notamment fait ressortir les constats suivants :

- S'agissant de l'Accord de libre-échange entre l'Amérique centrale, les Etats-Unis et la République dominicaine, le défi a consisté à remédier aux disparités entre la législation du travail et sa mise en application. A cet égard, l'accord a contribué à renforcer les institutions et les capacités des ministères du Travail et des systèmes judiciaires. Certains acteurs non-étatiques se sont également associés durablement à ces efforts et certaines parties prenantes (comme les syndicats) ont bénéficié d'une formation. Cela a donné lieu à un certain nombre d'améliorations institutionnelles et

juridiques tangibles, comme la ratification, restée en suspens, de conventions fondamentales de l'OIT, l'augmentation des budgets de l'inspection du travail et l'amélioration de la formation. Ainsi, en République dominicaine, la formation a permis aux inspecteurs du travail de concilier le respect des normes et le souci de compétitivité dans des domaines bien spécifiques, comme les zones franches d'exportation. Or, il reste d'importants défis à relever pour parvenir à des améliorations de grande envergure, comme en témoigne le nombre de règlements de conflit conduits dans le cadre de cet accord.

- En ce qui concerne l'Accord bilatéral sur le textile Cambodge/États-Unis, sa mise en œuvre a consisté essentiellement en une intervention directe au niveau de l'entreprise – témoignant du fait que l'environnement institutionnel présentait des lacunes. Cette démarche a consisté à répercuter les avantages procurés par l'augmentation des échanges sur les conditions de travail qui s'en sont trouvées améliorées au niveau de l'entreprise. Il en est résulté une amélioration des salaires au niveau de l'entreprise, et notamment une réduction de la disparité salariale entre hommes et femmes, et un renforcement du droit à la liberté syndicale.
- Au Bangladesh, les activités ont été entreprises dans le cadre d'un accord commercial unilatéral, à la suite de la tragédie du Rana Plaza. Cette démarche a été facilitée par l'existence de relations commerciales étroites qui s'étaient nouées entre le Bangladesh et l'UE avant la tragédie. De plus, un Plan d'action a été mis en œuvre dans le cadre des exigences sur le travail du Système de préférences généralisées des États-Unis. Parmi les principales réalisations, on peut citer les inspections plus fréquentes et plus judicieuses en ce qui concerne la sécurité incendie et bâtiments, et des amendements apportés à la loi du Bangladesh sur le travail.

Or, l'impact des dispositions relatives au travail dépend essentiellement, en premier lieu, du degré de participation des parties prenantes, et notamment des partenaires sociaux

Fait important, l'étude fait valoir que, pour que les dispositions relatives au travail soient efficaces, elles doivent associer les parties prenantes, et

notamment les partenaires sociaux, à l'élaboration et à la mise en œuvre des accords commerciaux. Cette démarche traduit une tendance générale qui consiste à rendre les négociations commerciales moins opaques – négociations qui ont toujours été conduites entre gouvernements, avec une participation et des interventions très limitées du grand public. Les références explicites à la participation des parties prenantes aux accords commerciaux sont de plus en plus courantes et précises. Cette évolution tient en partie à la multiplication des aspects couverts par les accords commerciaux, qui peuvent aller des normes du travail aux marchés publics en passant par la protection de l'environnement et la sécurité et la santé au travail, sans compter les autres réglementations qui peuvent influencer sur la manière dont les gens conduisent leur vie.

S'agissant de la phase de négociation d'un nouvel accord commercial, la plupart des pays en question ont mis sur pied des structures consultatives permanentes dotées d'un nombre défini de participants et assorties de mécanismes complets impliquant de grands segments de la société civile et du public en général. Pour promouvoir la participation à ce processus de mise en œuvre, certains pays comme les États-Unis et le Canada donnent habituellement la possibilité de prendre l'avis de groupes consultatifs parmi les parties prenantes ou d'en mettre sur pied sur une base volontaire. Dans l'UE, les deux parties doivent obligatoirement prendre l'avis de groupes consultatifs ; et des mécanismes institutionnels visent explicitement à promouvoir le dialogue entre les sociétés civiles des pays partenaires commerciaux. La mise en œuvre de ces mécanismes est toutefois limitée dans la pratique.

Il ressort de ce rapport que les défenseurs des travailleurs se voient de plus en plus accorder la possibilité de promouvoir les droits des travailleurs. De plus, les coalitions transfrontalières de sociétés civiles peuvent largement contribuer à activer la mise en œuvre de ces mécanismes. Ainsi s'agissant de l'Accord de libre-échange entre l'UE et la Corée, le dialogue transfrontalier entre les groupes consultatifs des différents pays a fait œuvre de sensibilisation, il a permis d'identifier les domaines d'action future de nature à promouvoir les droits des travailleurs et a ouvert des discussions sur les projets de coopération pour le développement

*...deuxièmement, de la transparence des négociations commerciales
et de la mise en œuvre des mécanismes...*

Si les gouvernements transmettent - toutes proportions gardées - des informations aux parties prenantes et s'enquière de leurs points de vue, les parties prenantes se sont toutefois montrées peu satisfaites de la transparence affichée, surtout dans les processus de négociation. Un autre défi de taille consiste donc à renforcer l'obligation de rendre des comptes. Il pourrait s'agir de favoriser le retour d'informations et de mettre en place des mécanismes formels pour renseigner les parties prenantes sur la façon dont leurs contributions ont été prises en considération dans les processus décisionnels.

*...et troisièmement, de la cohérence des dispositions relatives
au travail eu égard au « droit de réglementer »
et aux normes de l'OIT*

Les accords commerciaux intersectoriels qui comportent des dispositions relatives au travail peuvent être très complexes et les règles qu'ils imposent peuvent alors donner lieu à une certaine incohérence. Il y a trois grandes raisons à cela. Premièrement, il peut y avoir de grandes variations entre les contenus normatifs des différents accords commerciaux mais aussi entre les mécanismes de mise en œuvre auxquels ont recours les différents acteurs. Il importe donc d'examiner et de mieux appréhender les différentes stratégies adoptées, de façon à s'assurer que l'objectif global, qui consiste à promouvoir les normes du travail par l'intermédiaire des accords commerciaux, pourra être réalisé. Deuxièmement, les paramètres des accords commerciaux non liés au travail, comme les dispositions sur la protection des investissements, peuvent hypothéquer la capacité des gouvernements à mettre en œuvre des politiques viables dans d'autres domaines, surtout le domaine du travail. Pour pallier ce problème, une clause « droit de réglementation » ou « marge de manœuvre » figure souvent dans les accords en vue d'établir un juste équilibre entre les préoccupations des investisseurs d'une part, et l'aptitude des Etats à réaliser leurs objectifs stratégiques légitimes, d'autre part. Troisièmement, les accords commerciaux se réfèrent de plus en plus explicitement aux instruments de l'OIT, faisant ressortir que l'application peut ne pas être valide au niveau national et dans les accords.

L'expertise de l'OIT, si elle est mise à contribution à bon escient, peut permettre de rendre opérantes les dispositions relatives au travail

L'OIT peut, conformément à son mandat, contribuer à améliorer la cohérence entre les dispositions relatives au travail et le système international des normes du travail, en fournissant des conseils et une expertise technique et en mettant à exécution ses programmes de développement technique.

C'est ainsi que des parties à des accords commerciaux ont vivement sollicité les conseils de l'OIT au sujet de la formulation de dispositions relatives au travail. Par ailleurs, grâce aux informations qu'elle rend publiques par l'intermédiaire de ses mécanismes de contrôle, l'OIT a déjà servi de référence à certains membres qui ont eu recours à ses indications sur la meilleure manière de mettre en œuvre les dispositions relatives au travail. A cet égard, près de 30 pour cent des cas ayant fait l'objet de discussions au sein de la Commission de l'application des normes, lors de la Conférence internationale du travail de 2015, se réfèrent à des accords commerciaux.

Tout en étant une source de conseils et d'informations, l'OIT peut aussi veiller au respect des engagements pris grâce à ses activités de coopération qui tendent surtout à fournir une assistance technique et à renforcer la capacité institutionnelle des partenaires commerciaux. Tous les domaines d'intervention de l'OIT sont étroitement liés car les commentaires des mécanismes de contrôle de l'OIT sont utilisés pour identifier les domaines sensibles susceptibles d'être pris en charge par la coopération technique.

Il semble toutefois possible d'instaurer une meilleure cohérence entre les obligations des Etats en tant que membres de l'OIT et les relations qu'ils entretiennent les uns avec les autres dans le cadre des accords commerciaux. Les phénomènes rapportés dans ce document ainsi que l'aggravation continue des inégalités de revenus soulignent l'importance qu'il y a à instaurer une meilleure cohérence entre les instruments de l'OIT et les dispositions relatives au travail que comportent les accords commerciaux et les accords d'investissement.