

Sommaire

Mot d'ouverture 2

Cyril COSME, Délégué aux Affaires européennes et internationales

Présentation du rapport « Social dimensions of Free Trade Agreements » et discussion 2

Raymond Torres, Directeur de l'Institut international d'études sociales du BIT

Frédéric Lerais, Directeur de l'Institut de recherches économiques et sociales(IRES)

Jean-Claude Javillier, Ancien directeur du Département des Normes du BIT, Professeur émérite de l'université de Panthéon-Assas

Etienne Oudot de Dainville, Sous -directeur politique commerciale et investissements DG Trésor

Le rôle du dialogue social dans la gouvernance de la mondialisation 18

Pascal Lamy, Ancien Directeur général de l'OMC (2005-2013)

Yves Veyrier, secrétaire confédéral cgt-FO

Emmanuel Julien, Directeur adjoint des relations sociales du MEDEF

Marcel Grignard, secrétaire national CFDT

Pierre Coutaz, conseiller confédéral CGT

Réflexions libres sur les dispositions sociales dans les accords de commerce et la gouvernance mondiale 28

Francis MAUPAIN, Ancien conseiller spécial du Directeur général du BIT

Conclusion 32

Gilles GATEAU, Directeur de Cabinet de Michel Sapin

Cyril COSME

Délégué aux Affaires européennes et internationales

Monsieur le Ministre, Mesdames et Messieurs, Mes Chers Collègues,

Je propose que nous débutions nos travaux. Notre programme a suscité un vif intérêt, si j'en crois le nombre de personnes inscrites à ce séminaire.

Je vous souhaite la bienvenue dans cette 21^{ème} édition du cycle de conférences internationales organisées par la Délégation aux affaires européennes et internationales (DAEI).

Nous avons eu l'occasion d'aborder deux thèmes d'actualité au cours des derniers mois, lors de deux conférences : l'une sur la dimension sociale de l'Union économique et monétaire et l'autre sur différentes expériences étrangères en matière de stratégie nationale de santé.

Nous abordons aujourd'hui, conjointement avec le Bureau International du Travail (BIT), un thème situé à la croisée des problématiques économiques et sociales sur le plan international.

Depuis une dizaine d'années, la France et le BIT sont liés par un partenariat qui nous permet de contribuer aux efforts du Bureau international du travail en matière de promotion des droits dans le cadre de programmes d'assistance technique, menés principalement en Afrique francophone (Afrique de l'Ouest et du Nord).

Ces programmes visent à renforcer les capacités des acteurs dans le domaine social (administrations, corps de contrôle, magistrats, etc.), et concourent à renforcer la place des ministères du travail dans ces pays, les partenaires sociaux, ainsi que les institutions du marché du travail.

Au titre de ce partenariat, nous participons également aux actions de promotion du BIT et de ses activités en France, à travers le Bureau de Paris. Nous contribuons par ailleurs aux efforts du BIT pour développer et animer sur le plan international une réflexion sur la dimension sociale de la mondialisation. C'est dans ce cadre que s'inscrit l'étude que Raymond Torres va vous présenter. Nous aurons l'occasion de discuter des conclusions de cette étude avec les différents participants, réunis aujourd'hui et que je salue.

Je vous propose donc de commencer nos travaux par la présentation de cette étude réalisée par Raymond Torres.

Présentation du rapport

« Social dimensions of Free Trade Agreements »

Raymond TORRES

Directeur de l'Institut international d'études sociales du BIT

Je tiens tout d'abord à remercier la DAEI pour son soutien à ce projet, qui est en évolution. Ma présentation ne constitue en effet qu'une première étape de ce projet. Avec mon équipe nous avons commencé à comparer les dispositifs existant dans les accords bilatéraux ou régionaux. Nous avons débuté les premières études d'impact, notamment institutionnelles, de ces accords. Nous aborderons ensuite les étapes ultérieures, composées d'évaluations bien plus approfondies, notamment sur le plan économique.

Je souhaite en premier lieu souligner la multiplication et l'évolution rapide de ces dispositions sociales, ainsi que du nombre d'accords de libre-échange contenant des dispositions sociales. Je mentionnerai ensuite quelques éléments d'impact, notamment sur le plan institutionnel. La phase de négociation des accords bilatéraux ou régionaux s'avère cruciale pour assurer un effet concret sur les normes du travail et sur les conditions d'emploi. Enfin, je partagerai quelques réflexions sur le défi majeur de la cohérence d'ensemble des accords.

S'agissant des évolutions, notons l'évolution spectaculaire du nombre d'accords de libre-échange qui contiennent des dispositions sociales. Alors que l'on n'en dénombrait pratiquement aucun au début des années 1990, 58 accords de libre-échange contiennent désormais des dispositions sociales, soit conditionnelles soit promotionnelles (sans engagement juridique). Environ 40 % des accords conclus entre 2005 et 2013 contiennent désormais des dispositions sociales et des engagements entre les pays participants quant au droit du travail ou au développement social.

Il est intéressant de constater que presque tous les pays du monde participent à des accords de libre-échange, bilatéraux ou régionaux. Désormais, environ 60 % des 190 pays qui participent à de tels accords (soit 132) concluent des accords qui contiennent des dispositions sociales.

Sur les 58 accords de libre-échange incluant des dispositions sociales, 31 font référence à la Déclaration de 1998 (principes et droits fondamentaux au travail). Nous pouvons d'ailleurs nous demander si c'est grâce à cette Déclaration que les dispositions sociales sont mentionnées dans les accords bilatéraux ou s'il s'agit d'une coïncidence.

Seuls neuf accords font référence de manière explicite aux conventions de l'OIT, qui sont souvent sous-jacentes à la Déclaration de 1998¹. Cependant, neuf autres de ces accords ne comportent aucune référence explicite à l'OIT ; il s'agit souvent de dispositions sociales qui engagent les pays partenaires à appliquer la législation nationale.

Différents types d'obligations sont liés aux dispositions sociales. Dans certains cas, il s'agit de l'obligation d'appliquer la législation nationale en matière d'emploi ou d'affaires sociales. Dans d'autres cas, il s'agit de ne pas affaiblir la législation nationale en vue de favoriser le commerce ou l'investissement international.

Il existe donc deux types d'obligations :

- les obligations qui ont cours pendant la période de ratification, de discussion ou de négociation des accords de libre-échange ;
- les obligations après la conclusion des accords (post-ratification).

Ainsi, l'une des conclusions les plus surprenantes de cette étude est l'importance de la période qui précède la conclusion de l'accord, la ratification.

J'ai été surpris de constater que certaines obligations ont eu un impact sur des accords en période de ratification. Les accords entre les Etats-Unis et le Maroc, Bahreïn, Oman, le Pérou, la Colombie ou le Panama, ont ainsi fait l'objet d'exigences explicites pour changer les normes et la législation du travail, de la part soit du gouvernement américain, soit des partenaires sociaux, soit des deux. Ces exigences sont plus fréquentes dans les accords récents.

Dans le cas du Maroc, pendant la période de conclusion de l'accord, ont été appliqués une protection renforcée contre la discrimination antisyndicale, une augmentation de l'âge minimum du

¹ Déclaration de l'OIT relative aux Principes et Droits fondamentaux au travail et son suivi (1998)

travail pour les enfants, une réduction de la durée hebdomadaire maximale du travail et un examen périodique du niveau de salaire minimum.

Dans le cas du Bahreïn, des libertés syndicales, le droit de grève et le droit des travailleurs migrants ont été reconnus. Si un problème d'application se pose, quelques avancées ont toutefois été constatées du point de vue juridique.

Pour Oman, des discussions ont eu lieu dans des domaines très complexes tels que celui du travail forcé, des libertés syndicales, de la non-discrimination, etc. Presque tous les domaines ont été abordés, y compris les libertés syndicales pendant la période de négociation entre les Etats-Unis et Oman.

S'agissant des impacts juridiques après la conclusion des accords, les résultats apparaissent très divers et variables. Dans le cas de l'ALENA, 41 plaintes ont été déposées, souvent au titre des libertés syndicales. Dans les autres accords, assez peu de plaintes ont été recensées une fois les accords conclus.

Le Guatemala fait figure d'exception, puisque des procédures de plainte y ont été déposées ; des renforcements de la législation ont par la suite eu lieu. Les entreprises se sont engagées à mieux respecter les droits fondamentaux. Un plan d'action a même été mené dans ce cas.

Toutefois, en général, une fois l'accord conclu, l'activité est moins évidente à discerner dans les faits.

Afin de résumer les enseignements de l'expérience sur les impacts avant et après la ratification des accords, je dirais que la conditionnalité préalable à la ratification a pu déboucher sur des améliorations concrètes visibles et probantes dans la législation du travail.

Les plaintes qui ont été présentées après la ratification ont été principalement axées sur l'application de la législation existante, plutôt que sur des améliorations ou des modifications de cette législation.

En général, l'efficacité des dispositifs dépend très fortement de l'implication politique des pays partenaires, mais aussi des partenaires sociaux. L'activité et la présence des partenaires sociaux s'avèrent cruciales pour donner vie aux dispositions sociales.

Enfin, généralement, nous ne constatons pas d'impact juridique du point de vue du libre-échange. Celui-ci a en effet continué d'avoir cours. Il s'agit simplement d'une modulation du point de vue du droit social, en cohérence avec les principes de libre-échange contenus dans les accords.

Concernant les dimensions promotionnelles, je dirais qu'environ la moitié des accords de libre-échange, voire légèrement plus, incluent des dispositions sociales, contiennent des dispositions promotionnelles et non pas conditionnelles.

Aucune conséquence juridique n'est prévue en cas de non-respect des dispositions relatives au travail. Se développent plutôt des activités de coopération technique ou de suivi entre les partenaires des accords.

De ce point de vue, nous pouvons distinguer les différences entre les accords Nord-Sud et les accords Sud-Sud. Les accords Nord-Sud contiennent souvent des dispositions au titre de la coopération technique, par exemple une aide renforcée à l'inspection du travail ou au dialogue social dans les pays en développement. Dans les accords Sud-Sud, les dispositions promotionnelles concernent des stratégies de développement plus larges.

Par exemple, dans la première catégorie, l'accord entre l'Amérique centrale, la République dominicaine et les Etats-Unis contient des dispositions au titre de la vérification externe, qui implique l'OIT ; il s'agit presque d'une obligation. En revanche, dans le cas de l'accord entre le Chili et la Chine, nous constatons un échange d'informations et un dialogue sur les questions de développement entre les partenaires.

Je souhaite à présent partager avec vous quelques réflexions finales sur ces travaux. Tout d'abord, concernant les aspects positifs, nous pouvons conclure que la multiplication de ces dispositions sociales dans les accords de libre-échange traduit un réel intérêt pour les questions sociales.

De fait, désormais, les partenaires de ces accords tiennent compte des questions sociales. Par ailleurs, les conditionnalités, lorsqu'il en existe, sont plus positives que punitives. Il s'agit de bonus financiers ou d'aides renforcées, davantage que de sanctions.

Nous constatons l'existence des dimensions sociale et de libre-échange dans le cadre élargi des stratégies de développement prévues dans les pays en développement. Nous constatons également une participation active inattendue des partenaires sociaux dans certaines parties du monde.

Quelques défis restent à relever, à commencer par celui de la cohérence, en raison de la diversité des contenus des dispositions sociales et de la diversité des pays-partenaires. Le même pays doit en effet faire face à des obligations différentes selon l'accord de libre-échange.

De plus, une certaine inégalité dans la conditionnalité apparaît. Nous avons remarqué une différence de poids importante entre les pays. Souvent, les plaintes ou les rapports proviennent du plus « petit » des deux partenaires. Nous ne pourrions aboutir aux effets désirés de promotion globale des droits fondamentaux au travail simplement avec la multiplication d'accords bilatéraux ou régionaux de libre-échange.

Se pose également un problème de convergence d'ensemble du système, qui se développe de façon décentralisée. L'OMC et l'OIT sont des organisations multilatérales qui visent à un progrès équilibré d'ensemble, ce qui constitue un avantage certain. Le système converge-t-il, notamment du point de vue social, vers le respect des principes et droits fondamentaux au travail ou des conventions fondamentales qui sont désormais ratifiées par un très grand nombre de pays ? Cette question se pose de manière décentralisée à travers des accords, par le bilatéralisme ou le régionalisme. Enfin, se pose la problématique de la cohérence avec les accords existants sur le plan multilatéral.

Les travaux à venir consisteront à évaluer les impacts économiques des accords bilatéraux et régionaux, tout comme les dispositions sociales des accords bilatéraux ou régionaux. Il faudra identifier des secteurs spécifiques et procéder à des études de cas, plutôt qu'à des études macroéconomiques. Il est très important de cerner les impacts économiques, notamment sur le plan des inégalités, phénomène qui se développe très fortement dans le monde (inégalités de l'accès au travail et de la distribution des revenus).

La mondialisation a parfois été accusée d'être la cause de ces inégalités. Reste à savoir si la mise en place de dispositions sociales permet d'atténuer un impact éventuel sur les inégalités, des accords de libre-échange. Nous devons également évaluer l'importance relative du bilatéralisme et du régionalisme par rapport au multilatéralisme.

Il s'agira de mieux articuler les différents processus, en tout cas du point de vue social. Nous pouvons ainsi réfléchir à un rôle de l'OIT dans les processus de ratification. L'OIT pourrait par exemple être consultée de manière plus systématique lors des négociations des accords de libre-échange bilatéraux régionaux, ou en cas de plaintes ou de malentendus entre pays participants.

Une réflexion plus large doit par ailleurs être menée sur la régulation sociale de la mondialisation. L'OIT a été créée pour assurer une justice sociale, mais depuis 20 à 30 ans, nous assistons à une augmentation des inégalités. La croissance économique a été inégalement répartie. Se pose donc plus généralement la question du rôle de l'OIT à l'avenir pour faire face à cette montée des inégalités, notamment par un meilleur travail avec les entreprises et les organisations de travailleurs.

Pour conclure, je mentionnerai simplement le nouveau projet du BIT, qui se déroulera sur les deux prochaines années et abordera ces différentes questions sur le plan de la recherche. Il vise à définir

les différentes pistes possibles d'action pour assurer un progrès économique et social de manière parallèle.

Cyril COSME

Merci Raymond Torres pour la présentation de ces travaux. Nous discernons bien la manière dont les instruments commerciaux des dispositions sociales se sont multipliés au cours des dernières années, selon des modalités très diverses. Vous avez également relevé le rôle joué par la déclaration de 1998 sur les droits et les principes fondamentaux : s'agit-il d'une simple coïncidence de calendrier ou cette déclaration a-t-elle eu un réel impact sur la multiplication de ces dispositions sociales dans les accords ?

Vous avez souligné de quelle façon ces dispositions sociales ont contribué à pénétrer les pratiques et les droits nationaux, concourant ainsi au renforcement de l'effectivité de ces principes dans les états, à travers les mécanismes à l'œuvre dans les processus de ratification et les mécanismes de plaintes et de coopération prévus.

Je pense que nous pouvons à présent débattre des recommandations que vous proposez, et voir de quelle manière ces dispositions sociales ont contribué ou non à l'effectivité des droits fondamentaux dans les différents pays. Si nous avons noté une contribution de ces dispositions sociales à l'amélioration générale de la situation des droits fondamentaux, parallèlement au progrès des flux commerciaux internationaux, quels objectifs pouvons-nous raisonnablement assigner à ces dispositions sociales par rapport aux objectifs de l'OIT ?

Les thèmes de la cohérence et de la convergence sont très importants, en particulier au titre des modalités mobilisées par les institutions multilatérales pour collaborer à l'avenir sur ce terrain. Peut-être faudrait-il également interroger les enjeux plus spécifiquement liés au rôle de l'OIT dans sa fonction de plaidoyer international et dans sa fonction normative. Ainsi l'interprétation des normes édictées par l'OIT pourrait être mieux adaptée au contexte actuel, l'OIT se trouvant en effet dans un contexte d'après-crise.

Nous allons donc ouvrir le débat dans le cadre de cette première table ronde. Il se poursuivra dans la deuxième table ronde, avec les partenaires sociaux. A ce stade, je vous propose de laisser la parole à Frédéric Lerais, qui va développer un regard économique sur ces questions.

Frédéric LERAIS, Directeur de l'Institut de recherches économiques et sociales (IRES)

Je commencerai par une citation de L'Esprit des Lois de Montesquieu : « L'effet naturel du commerce est d'apporter la paix. Deux nations qui négocient ensemble se rendent réciproquement dépendantes. Si l'une a intérêt à acheter, l'autre à intérêt à vendre » Cette citation rappelle que les échanges commerciaux incluent aussi des enjeux diplomatiques, et pas seulement économiques. Se créent donc des liens subtils entre diplomatie économique, sociale et politique. Sont-ils pour autant facteurs de paix ? La réponse ne me paraît pas si simple.

Le rapport montre ainsi qu'il existe aussi des effets indésirables des échanges commerciaux. Il estime toutefois que des normes pourraient être imposées pour contrecarrer ces effets négatifs, dans le but de favoriser la paix commerciale et sociale.

Ce rapport a le mérite de dresser l'inventaire fouillé des accords bilatéraux. Il permet également d'appréhender le progrès de l'extension des normes de travail dans les accords de libre-échange. Par ailleurs, il soutient la possibilité d'un découplage efficace entre accords commerciaux et normes de travail.

Je ne reviendrai pas sur la place de cet instrument des normes sociales par rapport à l'ensemble des instruments pour favoriser une mondialisation équitable. Dans l'évaluation se posera la question, cependant, de son influence par rapport à d'autres instruments d'accompagnement des individus, des entreprises et des pays.

Le rapport apporte quelques bonnes nouvelles. De plus en plus d'accords bilatéraux comportent des dimensions de travail, notamment en Asie. Le rapport présente également des éléments encourageants sur les effets de la conditionnalité, qui semble très forte. Celle-ci implique en général des impacts sur les règles de droit plus importants que les mesures post-adhésion, ce qui pose un problème de cohérence inter-temporelle.

Le rapport offre par ailleurs quelques exemples intéressants du rôle de l'inspection du travail et du renforcement de l'application des normes du travail dans les pays pour lesquels cette application s'avère parfois compliquée.

J'émettrai cependant une légère réserve. La dimension sociale reste quelque peu restreinte dans le texte, puisqu'il s'agit essentiellement de certaines dimensions de travail : la protection sociale est ainsi absente du rapport, alors qu'elle fait partie intégrante de la dimension sociale, tout comme sont absents les dimensions travail comme salaire minimal ou durée du travail.

La partie empirique, qualitative ou quantitative, sera abordée plus tard dans les travaux du BIT. Malgré tout, le panorama est déjà très intéressant. Cela pourrait être intéressant de disposer d'indicateurs de générosité des normes de travail et de protection de l'emploi complémentaires, pour bénéficier de suivis et d'évaluations empiriques. Ce panorama offre également une boîte à outils aux négociateurs.

Je souhaite à présent formuler quatre séries de remarques rapides et hétérogènes. La première est la suivante : Pourquoi des normes sociales ? Je me fais ici l'avocat du diable, étant favorable aux normes. Toutefois, certains se posant la question, il convient d'y répondre.

De nombreux économistes se montrent opposés à la question des normes, critiquant les effets protectionnistes qu'elles pourraient engendrer. D'autres soulignent le caractère déconnecté des normes des conditions du commerce. Pour les derniers enfin, les effets bénéfiques du libre-échange sont tellement importants et évidents qu'ils ne souhaitent que libérer les échanges pour favoriser une augmentation des revenus, celle-ci étant censée permettre aux pays de se montrer plus exigeants en matière de normes.

Le rapport ne se situe pas dans cette dernière lignée, et je m'en réjouis. Il fait référence à la littérature économique, qui montre qu'il existe des effets ambigus ou équivoques de la libéralisation du commerce sur l'emploi et le salaire. Deux aspects qui sont généralement moins illustrés sont développés dans le rapport : l'impact sur l'emploi informel et sur la part des syndicats dans les processus de négociation.

Le rapport souligne un paradoxe : la libéralisation des échanges se traduit aussi par une augmentation de l'emploi informel. Il y a une envie de contrer, de limiter les effets négatifs de la libéralisation des échanges par des normes. Je pense que les travaux auraient pu mobiliser une autre forme de littérature, courante dans la revue du BIT, qui montre que les effets des normes n'apparaissent pas toujours aussi négatifs que cela sur le commerce. Il existe en effet des effets positifs des normes sur le développement, qu'il s'agisse d'effets contre la discrimination, ou pour l'amélioration de la quantité de travail ou des systèmes productifs.

Il y a alors un paradoxe. Pourquoi, en dépit de ces effets positifs à moyen terme, de telles résistances quant à l'imposition de normes persistent-elles ? Je pense qu'il s'agit en partie d'un problème de sociologie des organisations, mais aussi de théorie. Les normes sont peut-être perçues comme se traduisant par des distorsions telles qu'elles deviennent défavorables. Par conséquent, un schéma idéologique général se développe, qui consiste à déclarer que les normes ne sont pas bénéfiques. Or ce point de vue entrave les négociations de manière globale. C'est la raison pour laquelle il est important de fixer des normes.

Ma deuxième remarque, plus brève, concerne le fait que les exemples positifs des Etats-Unis sont plus fréquents que ceux de l'Union européenne. Les accords commerciaux américains paraissent en effet bien plus efficaces pour imposer des normes que ceux de l'Union européenne. Ce qui est pour le moins paradoxal. Plusieurs théories peuvent l'expliquer. Il existe par exemple un pouvoir politique fort aux Etats-Unis. L'appui du Congrès et des organisations syndicales s'y avère

également assez marqué. A contrario, on constate la faiblesse structurelle de l'Union européenne, qui n'est pas véritablement une entité politique, mais une coalition. Comme toute coalition, elle s'appuie sur le maillon le plus fragile, d'où un message peu efficace.

Ma troisième remarque consiste à pointer le grand absent qu'est l'entreprise dans ces accords. Etant donné qu'il s'agit souvent d'accords de pays à pays, l'entreprise y est en effet souvent peu présente. Une partie des entreprises, une fois que des accords ont été signés, dérogent ou détournent la loi ; il faut en tenir compte. De ce point de vue, le rapport indique qu'un renforcement de l'inspection du travail suffit à imposer des contraintes à ces entreprises qui pratiquent la concurrence déloyale. Peut-être faudrait-il toutefois prévoir, dans ces accords, des sanctions qui seraient prises directement à l'encontre des entreprises, et non des pays.

Ma quatrième remarque concerne le caractère bilatéral de ces accords. Il me paraît important de replacer la montée des accords bilatéraux dans le débat sur la place des normes dans le commerce international. Le commerce et les droits sociaux sont-ils des éléments qui doivent être traités ensemble ? La réponse qui a été apportée jusqu'ici est : non, l'OMC ne traitera pas des questions liées au travail. Le monde du travail et celui du commerce apparaissent donc séparés.

Il paraît par ailleurs difficile d'entrer dans des accords multilatéraux. Le développement des accords bilatéraux apparaît comme le symptôme de l'échec du multilatéralisme. Nous pouvons nous interroger sur le fait que ces accords bilatéraux seront précurseurs d'accords multilatéraux. Ou peut-être en resterons-nous sur des incohérences et donc des risques d'écarts de normes.

Pour conclure, dès lors que le droit commercial prime sur le droit du travail, nous sommes perdants (En témoigne en Europe l'arrêt Laval et Viking).

Quoi qu'il en soit, j'ai trouvé le rapport très stimulant et j'attends la suite des travaux avec impatience.

Cyril COSME

Merci pour la liberté de ton de votre propos. J'ai noté que les relations entre le commerce international et les normes sociales paraissent complexes et peu univoques. Nous pouvons à la fois concevoir ces dispositions sociales comme un régulateur de l'impact du développement des flux commerciaux sur les marchés, et comme une façon de renforcer et d'accompagner les progrès de ces mêmes flux commerciaux.

Jean-Claude Javillier, comment le droit du travail et les normes fondamentales dans le domaine social sortent-ils de cette épreuve ? Leur inscription dans des instruments commerciaux ne les place pas sur le terrain où ils avaient coutume d'évoluer.

Jean-Claude JAVILLIER

Merci pour la liberté d'expression à laquelle vous nous invitez. Je pense qu'il est indispensable que les juristes s'ouvrent à un dialogue avec les économistes, ce qui est plus difficile dans certaines cultures juridiques que dans d'autres. Il faut toutefois s'y atteler ; cet ouvrage en constitue une occasion. Mes propos seront toutefois plus généraux.

Deux ouvrages me semblent essentiels à l'heure actuelle : celui de Francis Maupain , déjà cité, et celui de notre Collègue et Amie, la professeure de Mireille Delmas-Marty, « Résister, responsabiliser et anticiper ». Il est urgent de réfléchir sur la signification pratique dans nos Sociétés contemporaines, et en différents continents et pays, du droit et de l'état de droit.

Nous sommes en présence d'un double mouvement. D'une part, ce sont d'importants progrès, en matière d'état de droit, et plus généralement, de gouvernance à travers le monde. Mais, d'autre part, complexes et considérables restent les défis, les menaces et les régressions sur ces mêmes questions. Nous participons tous de Sisyphe : nous ne cessons jamais de progresser et aussi de régresser. Si les progrès se vérifient bel et bien, il faut procéder à une analyse des situations et en dégager les fondements des bonnes pratiques institutionnelles et sociétales, tout autant

qu'économiques. Raymond Torres, et son équipe de chercheur/se/s au Bureau International du Travail, nous y incitent par leurs publications et nous devons leur en savoir gré et encourager tous développements dans leurs travaux.

Je ferai trois observations, qui correspondent à des convictions de ma part. Tout d'abord, c'est la fin des mondes clos. Il faut la célébrer, tout comme la redouter. Nous devons nous armer pour faire face à ces grandes mutations, qui constituent des ouvertures qu'il conviendra de traiter dans un certain ordre, notamment avec l'appui du tripartisme.

Mon deuxième point concerne la complexité de la gouvernance dans le monde contemporain. Dans certains univers, nous analysons les autres avec des idées toutes faites, notamment sur leurs droits et leurs institutions. Toute une série de remises en cause doivent être faites, afin que nous nous mobilisions sur un sujet qui sera mon troisième point : l'examen de l'état de droit.

Tel est en effet l'objectif. Tout ceci doit contribuer à développer un état de droit dans le monde, non seulement au niveau macro, mais aussi au niveau micro. Il n'est pas de gouvernance mondiale sans développement de l'état de droit et des souverainetés fondées sur ce dernier. Voilà qui peut nourrir un utile et complexe débat entre économistes et juristes, comme entre partenaires sociaux et gouvernements.

S'agissant du premier point, la fin des mondes clos, je pense que nous, juristes, sommes en difficulté, car nous restions dans nos disciplines et nos univers, qu'ils soient internationalistes ou travaillistes. Le droit public et le droit privé, considérés séparément, constituent peut-être le pire des enfermements. Il nous faut constater la fin de ces mondes clos, et œuvrer pratiquement à partir de ce constat.

Les économistes doivent participer aussi d'un tel changement d'état d'esprit. Je constate en effet une certaine tendance « normativiste » en la matière. La fin des univers clos doit mener au renforcement de la part du droit dans les analyses économiques. Il ne saurait jamais s'agir, ce faisant, de restaurer un droit ancien. Au fond, il me semble que la fin des mondes clos coïncide avec la perte de pertinence d'une certaine conception d'un droit statique aux instruments limités.

La séparation radicale entre la « soft et la hard law » me semble un handicap terrible pour certains juristes : parfois, il n'est pas plus « mou » que le droit « dur », et plus important et efficace, singulièrement à moyen et long terme que le droit « mou ». Nous devons nous appuyer, dans un univers ouvert, sur les deux types d'instruments :

- le droit à réalisation immédiate, marqué par des contraintes particulières ;
- la palette d'instruments de droit à réalisation progressive qui ne manquent pas de secréter pour partie du droit « dur », entendez à réalisation immédiate.

Mon deuxième point concerne la complexité des gouvernances. J'ai le sentiment que la situation a évolué positivement, contrairement à ce qui peut apparaître dans les médias ou dans les différentes rencontres qui sont organisées. Il y a quelques années, nous pouvions parler de l'OIT (ses valeurs, etc.) dans certains pays, et y être immédiatement contredits par une autre institution. Cet état de séparation radicale des institutions internationales a profondément changé. Nous avons à présent le sentiment d'une convergence, qui est le résultat de politiques menées discrètement mais de façon permanente par des responsables dans les institutions internationales comme nationales.

Dans cette complexité de gouvernance, l'invisible me paraît également très important : qui ne croit pas à l'« invisible » ne croit pas à la diplomatie ni aux changements dans le monde. Mon expérience au BIT m'a donné une certaine compassion pour les milieux et les responsables politiques. Il est difficile d'y être cohérent, ainsi que de ne pas être schizophrène ni autiste. Mais ces deux maladies peuvent être combattues de façon progressive et « invisible ». Cependant il s'agit d'un combat permanent. L'« invisible » pour être sérieux implique permanence et détermination.

Par conséquent, il faut tout mettre en œuvre, y compris par le droit, pour faciliter et promouvoir une vision cohérente. Et nous progressons sans doute trop lentement. L'envie est pressante de voir

des résultats immédiats. Cependant s'est sur le terrain que ces résultats doivent être appréciés. Nos collègues du BIT, et plus généralement de l'ONU comme d'autres organisations internationales comme d'ONG, présents sur le terrain, nous donnent nombre d'éléments de nature à agir pour de nouvelles synergies (en droit et économie, notamment).

Mon troisième et dernier point concerne les défis de l'état de droit. Sur ce point, le juriste ne peut que rester très modeste. Le non droit se développe en effet de manière très préoccupante, même sur les territoires qui participaient de longue date et comme naturellement d'un état de droit. Les juristes ne doivent donc pas camper sur leurs analyses d'antan et des positions dogmatiques, faute de quoi ils risquent d'ignorer l'essentiel de la vie économique, ainsi que de laisser sur le bas-côté un nombre considérable de travailleurs et d'employeurs.

La pauvreté représente un autre défi de même nature. L'état de droit suppose une mobilisation et un réexamen des critères de la juridicité et des méthodes institutionnelles de traitement des questions. Les accords en cours de développement, comme d'autres actions sur le plan mondial, mettent en exergue l'importance de l'appropriation des valeurs et des normes par les intéressé/e/s elles/eux-mêmes. Nous devons convaincre les ministres des finances qu'ils ne peuvent se montrer étrangers à ces questions. Etat de droit et développement durable sont inséparables.

Il faut souligner l'importance du lien entre les concepts de développement durable et de norme/droit. Il nous faut renforcer la légitimité des normes internationales par une nouvelle perspective qui leur donne une ampleur, culturelle et sociétale, tout autant qu'économique, considérable.

Les défis de l'état de droit (social) passent également par la construction de relations professionnelles ancrées dans les réalités et les mutations du monde du travail comme économique. Dans ces accords objet de l'étude qui nous réunit ce jour, c'est l'appui donné à la liberté syndicale, aux capacités de négociation et à l'inspection du travail qui reste centrale. Il n'est pas d'état de droit sans liaison entre contraintes et pédagogie. C'est tout le défi des systèmes normatifs dans les temps présents. Ces accords ont, de façon indirecte, accordé une nouvelle légitimité à des institutions qui étaient considérées comme dépassées, marginales et antiéconomiques. La régénération de nos états de droit passe par des *pratiques multilatérales nouvelles*. Elle implique des nouvelles synergies institutionnelles comme normatives.

En conclusion, je dirais que la dernière phrase du dernier ouvrage de notre collègue et amie Mireille DELMAS-MARTY doit inspirer notre action : « L'espérance d'humaniser la mondialisation appelle un droit apte à jouer pleinement son triple rôle : résister, responsabiliser et anticiper. En somme, un droit en devenir, pour une humanité en transit, confiante en son destin. »

Cyril COSME

Merci professeur, pour ce beau plaidoyer en faveur du développement d'une approche des questions économiques et sociales holistique plus qu'autistique. La progression en matière de convergence et de cohérence doit, selon votre analyse, nous amener à relier de plus en plus les domaines de l'économie/commerce et du droit social.

Je passe à présent la parole à Etienne Oudot de Dainville, qui clôt ce panel.

Etienne OUDOT DE DAINVILLE, Sous-directeur Politique commerciale et investissement, DG Trésor

Cette invitation tombe à point nommé pour mon équipe et moi-même, puisque nous avons travaillé sur ces sujets pendant les deux derniers mois, à la demande de Madame Bricq, Ministre du Commerce extérieur, selon le même type de réflexion que le BIT.

Nous avons fait réaliser une étude comparative par nos services économiques dans les ambassades sur les normes sociales et environnementales comprises dans les accords de libre-échange des Etats tiers. Madame Bricq a fait des propositions à ses partenaires de l'Union européenne pour renforcer les dispositions sociales et environnementales dans les accords de

libre-échange de l'Union européenne. Par ailleurs, nous menons actuellement des réflexions sur les méthodologies en matière d'études d'impacts qui servent à l'évaluation des normes sociales dans les accords de libre-échange européens.

Il n'était donc pas de meilleur moment pour nous, pour confronter nos réflexions avec celles du BIT. Ceci nous a également fait réaliser que nous devons impérativement travailler davantage avec nos collègues du Ministère du Travail et du BIT.

La question de la complexité a été rappelée par les deux précédents intervenants, que ce soit celle des effets en matière économique ou de l'articulation du droit « mou » et du droit « dur » dans les accords. Monsieur Javillier a fait allusion à une certaine compassion pour le monde politique ; je vous invite à faire preuve de la même compassion pour les fonctionnaires qui, sous leur autorité, essaient de décrypter la complexité du monde et des orientations qui leur sont données.

Au sein du Ministère de l'Economie, des Finances et du Commerce extérieur, je dirige une équipe de 30 personnes qui représente la France dans toutes les instances de politique commerciale et d'investissement à Bruxelles. Nous suivons l'ensemble des négociations multilatérales et bilatérales ou régionales d'accords de libre-échange ou d'investissement, dans un cadre français très interministérielisé. En effet, à chaque fois que nous prenons la parole à Bruxelles, c'est sur la base d'une position définie sous l'autorité des services du Premier Ministre, après une discussion interministérielle.

Je souhaite évoquer rapidement, d'une part l'expérience européenne telle que nous la percevons en France (elle n'est pas si négative, mais peut être améliorée), et d'autre part un accord de libre-échange dont la négociation débute tout juste. Cet accord, qui concerne le projet de partenariat transatlantique pour le commerce et l'investissement, sera majeur. Pour finir, j'évoquerai d'autres domaines dans lesquels les normes sociales progressent en matière de commerce international.

S'agissant de l'expérience de l'Union européenne, les accords bilatéraux de libre-échange négociés et signés par l'Union européenne depuis 2006 intègrent tous un chapitre dit « de développement durable ». Ces chapitres font référence à l'engagement des parties à respecter des conventions internationales et à mettre en œuvre des dispositions sociales et environnementales au niveau national. Les dispositions varient selon les accords.

Ces accords demandent aux parties de mettre en œuvre des engagements qu'elles peuvent avoir déjà pris par ailleurs (i.e. au niveau international) ; ils appellent parfois à souscrire de nouveaux engagements. Ils posent également le principe selon lequel il ne faut pas utiliser le droit du travail ou de l'environnement pour engager une course vers le bas, et ainsi gagner un avantage comparatif en abaissant le niveau des normes. Dans le cas de l'Union européenne, les mécanismes de règlement des différends relatifs à ces normes prévoient des mécanismes d'échange, de consultations gouvernementales, et parfois des forums avec la société civile.

Concernant les normes sociales et environnementales, les accords de libre-échange les plus complets sont ceux signés récemment avec la Corée en 2009, qui est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2011, les accords de libre-échange signés avec le Pérou et la Colombie, entrés en vigueur le 1^{er} août 2013 et l'accord avec Singapour, qui vient d'être paraphé. Les discussions se poursuivent dans quelques domaines.

Passons à présent aux faiblesses du dispositif européen que nous avons identifiées. La première réside dans le fait que, contrairement aux accords américains, nos chapitres « développement durable » ne sont pas contraignants. Le mécanisme de règlement des différends s'appliquant aux clauses commerciales est différent de celui s'appliquant aux dispositions sociales et environnementales. Alors que dans les chapitres de l'Union européenne, aucun risque de sanction n'est présent en cas de non-respect des clauses sociales et environnementales, les accords américains ont un mécanisme de règlement différent qui peut aboutir à des sanctions financières.

Le deuxième élément de faiblesse que nous avons identifié concerne le rôle de la société civile. S'il est prévu des forums d'échange avec la société civile dans ces accords, ils ne sont pas très actifs, et il n'est pas prévu la possibilité pour la société civile de saisir elle-même les instances de suivi des accords de l'Union européenne, pour signaler ce qu'elle considère être un manquement et initier une procédure de consultation ou de règlement.

L'exemple de la ratification de l'accord de libre-échange entre l'Union européenne et le Pérou / Colombie paraît intéressant à cet égard, car l'été dernier, le Parlement européen a considéré que les chapitres « développement durable » de ces deux accords s'avéraient insuffisants, en particulier en matière de droit du travail et de droit syndical. Le Parlement faisait référence à plusieurs assassinats de syndicalistes qui ont eu lieu en Colombie au cours des dernières années. La Commission européenne et le Parlement européen se sont rapprochés des gouvernements péruvien et colombien, qui se sont engagés à présenter une feuille de route incluant des objectifs d'amélioration et des calendriers d'adoption de lois en matière de protection et de syndicalisme dans l'entreprise. Une fois qu'il a reçu cette feuille de route, le Parlement européen a voté l'acceptation des deux accords à une forte majorité.

Tout l'enjeu à présent consistera à vérifier la mise en œuvre de cette feuille de route, qui répond à une forme de droit indéfinissable : si cette feuille de route n'est pas formellement partie de l'accord de libre-échange, elle l'est formellement des conditions d'acceptation par le Parlement européen. Nous veillerons au respect de cette feuille de route, avec la Commission et le Parlement européen.

Cet exemple a trait à une évolution très forte de la gouvernance de l'Union européenne en matière commerciale. Depuis le Traité de Lisbonne de 2009, le Parlement européen doit voter en bloc, c'est-à-dire ratifier, l'ensemble des accords commerciaux de l'Union européenne. Or, ce n'était pas le cas avant 2009 : le Commissaire au Commerce ou le Ministère des Finances allait parfois rencontrer les députés européens à Strasbourg, et le Commissaire informait les parlementaires européens, sans plus.

Depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, le Parlement peut rejeter un accord qui a été négocié pendant plusieurs années. C'est arrivé avec l'accord ACTA, convention qui continue désormais d'exister sans l'Union européenne. Lorsque le Conseil des Etats membres de l'Union européenne a adopté l'accord de libre-échange avec la Colombie et le Pérou, la France a initié le processus de ratification avec le quai d'Orsay et le Parlement national.

Nous avons fait des propositions au commissaire européen au commerce pour améliorer les normes sociales et environnementales dans les accords de libre-échange de l'Union européenne. Il nous reste maintenant à convaincre nos partenaires européens. Ces cinq propositions sont les suivantes :

- mieux évaluer les chapitres « développement durable » actuels en renforçant les études d'impact ;
- mieux suivre le respect de ces chapitres « développement durable », en renforçant le poids de la société civile qui devrait jouer un rôle plus grand pour la surveillance des normes sociales et environnementales ;
- mieux appliquer les chapitres « développement durable », en renforçant les mécanismes de règlement actuels ;
- mieux coopérer avec les organisations internationales : le BIT, le PNUD et le PNUE, en les associant à la fois à la définition d'un socle de normes commun en matière de normes sociales et environnementales et à l'évaluation ou au suivi des dispositifs dans ces accords ;
- faire un lien avec la responsabilité sociale et environnementale des entreprises : dans les futurs accords de libre-échange de l'Union européenne, nous souhaitons que les parties s'engagent à inciter les entreprises à respecter les grands principes internationaux dans ce domaine.

L'accord avec les Etats-Unis, pour sa partie principale, ne concernera pas l'aspect social et environnemental. Ces deux pays, développés, ont en effet des corpus normatifs assez conséquents en la matière. Néanmoins, les accords américains sont plus contraignants, les chapitres « travail »

et « environnement » y sont soumis au mécanisme de règlement des différends. Ils sont néanmoins moins ambitieux en termes de normes par rapport aux ALE européens, que ce soit en matière de droit du travail ou d'environnement.

Le sujet des normes sociales et environnementales dans les accords de libre-échange est également un sujet très conflictuel au Congrès des Etats-Unis, qui ne peut absolument pas modifier l'accord bipartisan signé en 2007 par les Républicains et les Démocrates pour le moment. Pour cette négociation d'ALE UE-US, il nous faudra donc trouver un juste équilibre entre notre pratique et la leur.

Nous souhaiterions par ailleurs parvenir à un corpus commun qui puisse progressivement faire référence au niveau mondial.

Pour conclure, au-delà des accords de libre-échange, j'évoquerai en matière de normes sociales et environnementales, les démarches de type principes directeurs de l'OCDE, qui ont été signés par les Etats et les parties prenantes (les syndicats et les fédérations patronales). Il s'agit là de droit « mou ». En France, le dispositif de point de contact national paraît efficace. Nous essayons de développer l'adhésion du plus grand nombre de pays aux principes directeurs de l'OCDE.

Après le drame du Rana Plaza, un accord tripartite a été signé par les entreprises, les syndicats et le gouvernement bangladais. Un pacte de durabilité a été cosigné par la Commission européenne et l'OIT pour s'associer à cet accord tripartite et définir un programme d'assistance de travail, conditionné à la mise en œuvre de l'accord tripartite et de l'adoption de réformes de droit du travail et de renforcement des corps d'inspection du travail au Bangladesh.

Concernant le lien entre commerce et normes sociales et environnementales, nous pourrions également citer les actions unilatérales de l'Union européenne, notamment les dispositifs européens du système de préférence généralisé [qui accorde des préférences commerciales plus importantes lorsque les Etats tiers respectent un socle de normes sociales et environnementales].

Ma dernière remarque concerne le renforcement des critères sociaux et environnementaux au niveau multilatéral. Sur ce point, nous avons eu beaucoup de mal, dans les années 2000 à pousser les pays en développement et émergents à intégrer ces sujets dans les discussions commerciales, dans les instances multilatérales à Genève. L'activisme en matière bilatérale, dont nous avons montré qu'il produit des fruits, est-il de nature à relancer un processus multilatéral qui serait le seul à même de répondre au risque d'incohérence des normes pour aller vers l'état de droit ?

Cyril COSME

Après vous avoir tous écoutés, j'ai le sentiment qu'au-delà de la typologie habituelle, qui oppose l'approche promotionnelle ou conditionnelle, ces accords, en donnant de la visibilité à la question des normes sociales, permettent ainsi aux acteurs sociaux et économiques au niveau national de se saisir des instruments qu'ils comportent ; et ceci afin d'améliorer l'effectivité des normes sociales, et donc de développer une approche plus équilibrée des questions commerciales.

Raymond Torres, pouvez-vous nous donner quelques indications sur l'offre de services que le Bureau international du travail pourrait proposer à ses mandants pour que ces accords commerciaux intègrent les dispositions les plus pertinentes pour les acteurs sociaux et économiques au niveau national ?

Raymond TORRES

Sur ces thèmes complexes, j'exprimerai une opinion à partir de l'étude, et non au nom de l'OIT. Tout d'abord, nous pourrions facilement obtenir une formulation cohérente des dispositions sociales, qui permettrait d'éviter une dispersion et des objectifs multiples et divergents.

C'est d'ailleurs de plus en plus le cas : en effet, davantage de négociateurs font appel à l'OIT pendant la négociation, pour obtenir un soutien technique et rédiger le texte de la façon la plus objective possible, avec des références internationales indiscutables. De ce point de vue, la Déclaration de 1998 s'est avérée très utile, car elle a permis de codifier des principes fondamentaux qui sont ensuite repris dans les dispositions sociales.

Nous ne pouvons toutefois exiger que les accords tiennent compte systématiquement de l'OIT dans la négociation. Toutefois, ceci pourrait constituer une bonne pratique si l'accord en négociation entre les Etats-Unis et l'Europe procédait de cette manière.

Un autre élément est celui des dispositions supplémentaires. Les dispositions sociales portent souvent sur des domaines restreints. La question de la protection sociale, peu souvent prise en compte dans les dispositions sociales, vient ensuite. En même temps, si des secteurs connaissent des difficultés en termes d'emploi, nous pourrions imaginer un appui complémentaire de l'OIT. Celui-ci pourrait ainsi mettre en place une protection sociale qui permettrait de diminuer les coûts en matière d'emploi, et faciliter les reclassements par la suite dans de nouveaux types d'emplois.

Les recours représentent un troisième niveau. En cas de différends entre partenaires, peut-être l'OIT pourrait-elle donner un avis en matière sociale. Une réflexion est en cours à l'OIT quant à l'organisme pertinent en son sein pour le réaliser. Certains ont évoqué la possibilité de créer un tribunal.

Enfin, pour répondre à une des problématiques de Frédéric Lerais sur les limites des dispositifs bilatéraux, je dirais que la multiplication des accords bilatéraux ou régionaux pose la question de la gouvernance. Il est très difficile de savoir si le dernier communiqué du G20 a été inspiré par le FMI, l'OIT ou un autre pays. Il me paraît assez consensuel, et évoque des questions qui n'étaient pas du tout évoquées auparavant au G20 : la distribution des revenus, l'emploi de qualité, l'équilibre macro-économique et les principes et les droits fondamentaux au travail.

Si nous assistons donc à une prise de conscience, le système de gouvernance ne peut y répondre de manière satisfaisante. Il y parvient de façon bilatérale ou régionale, ou pour des questions ponctuelles. Toutefois, nous ne parvenons pas à assurer une cohérence sur le plan global ; là réside toute la question.

Cyril COSME

Merci pour cette conclusion positive. Je vous propose de laisser la possibilité de questions et de commentaires et dans la salle, à l'issue desquels chaque membre du panel pourra réagir et conclure.

Gilles DE ROBIEN, délégué de la France au Conseil d'administration du BIT

Bravo pour cette organisation. Je trouve le panel très bien choisi et très complémentaire. Je souhaite faire une demande à Raymond Torres et illustrer vos propos.

Le tableau projeté sur le nombre d'accords de libre-échange comportant des dispositions sociales montre des chiffres en augmentation depuis 1990 ou 1995. Toutefois, peut-être pourrions-nous préciser le nombre d'accords qui ont été conclus, afin de déterminer si la proportion contenant des clauses sociales a également tendance à augmenter.

S'agissant de la cohérence, nous avons vécu en 2011 une expérience intéressante. Nous observons un paradoxe entre la progression des clauses sociales dans les accords de libre-échange et la difficulté à institutionnaliser une certaine cohérence. Nous avons d'ailleurs réussi, à l'échelon français, à réunir le Trésor et le Ministère du Travail afin d'harmoniser nos points de vue.

Toutefois, lorsqu'il a fallu, à la Conférence Internationale du Travail, présenter un texte modeste avec la Suisse pour affirmer le souhait de l'OIT de davantage de cohérence entre les organisations internationales, certains pays ont bloqué le système.

Mon deuxième exemple concerne la cohérence dans le texte français dont il a été question durant la présidence française du G20. C'est l'une des deux phrases qui ont été supprimées par rapport au texte original. Là encore, il s'agit d'une institutionnalisation et d'un blocage concomitant.

Enfin, mon troisième exemple concerne une expérience intéressante au sujet du Guatemala, que nous vivons depuis un an au Conseil d'Administration du BIT. Le Guatemala, qui a effectué un travail de *lobbying* et de pression très important vis-à-vis du Conseil d'Administration, a fait l'objet d'une plainte. Le pays nous a demandé le temps de prendre ses marques, car son gouvernement était alors récent. Il craignait également que, si la plainte prospérait, nos accords avec l'Europe en prennent un coup, et que les discussions d'accords commerciaux avec les Etats-Unis s'éteignent.

Vous voyez donc l'influence que peuvent avoir l'OIT et son système normatif sur le développement du commerce. Il y a lieu de s'en réjouir.

Monsieur Francis MAUPAIN

Comme l'a affirmé Raymond Torres, c'est la Déclaration de 2008² qui a fixé le cadre dans lequel une coopération peut s'installer au sujet de ces accords bilatéraux. Elle l'a fait de façon prudente.

Toutefois, aucune politique ne s'est développée dans le cadre de cette Déclaration, pour des raisons qui ont été évoquées tout à l'heure. Nous pouvons espérer que le nouveau Directeur général, qui a montré beaucoup d'intérêt pour celle-ci, aidera à définir une politique en la matière.

Je souhaite évoquer un deuxième point, qui a trait à une possibilité de coopération. Nombre de ces accords font référence à l'application de la législation nationale. Or, dans de nombreux cas, il s'agit de la transposition, au niveau national, des conventions internationales du travail. Il faudrait procéder à des recoupements des cas dans lesquels ces références à la législation nationale recouvrent des références aux conventions internationales du travail.

Ceci ouvrirait la possibilité d'utiliser les procédures de l'OIT pour mettre en œuvre les dispositions qui prévoient le maintien et le non-recul de la législation internationale du travail.

Cyril COSME

Pour conclure, je propose aux membres du panel de dire le mot de la fin.

Etienne OUDOT DE DAINVILLE

Je vais simplement répondre aux deux questions qui m'ont été posées. S'agissant de la norme ISO 26 000, oui, un programme de sensibilisation et de diffusion a été porté par l'AFNOR et sa gouvernance. Au Commerce extérieur, nous n'avons pas de budget dédié à cet effet.

S'agissant des négociations d'accords de partenariat économique avec les pays ACP, il s'agira d'accords de libre-échange, mais fortement asymétriques. L'Union européenne baissera tout de suite ses droits de douane, et leur laissera une quinzaine d'années de période de transition, voire davantage.

De même, nous les autoriserons à ne pas tout libéraliser, c'est-à-dire à conserver entre 10 et 20 % de ligne tarifaire ; tout ceci « en échange » d'un programme d'accompagnement déjà dense avec le fonds européen de développement.

Jean-Claude JAVILLIER

J'ai deux observations. La première se situe dans le prolongement du décloisonnement. Il me semble très important que les mondes clos ne soient pas le monde international et le reste du

² Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable (2008)

monde. Pour l'analyse économique et les normes, c'est la réalité des situations de travail qu'il faut prendre en compte.

Ma deuxième observation concerne le réarmement normatif, auquel je convie, avec de nouvelles perspectives. Il faut instaurer une journée du patrimoine normatif international et onusien, et redonner la confiance à nos constituants de revisiter le système normatif avec intelligence dans un monde qui change.

S'il existe bien un lien entre droit, accords et économie, nous voulons davantage de droit, mais d'une façon adaptée. L'enjeu réside dans l'administration continue des normes, qui suppose sans doute de repenser à de nouvelles combinaisons pour conduire à une effectivité des normes internationales du travail.

Frédéric LERAIS

Je redirais que l'évaluation de la partie concernant le système normatif et l'implication des normes sur la croissance économique doit être complétée.

Raymond TORRES

Je répondrai à quelques questions très précises qui ont été posées sur l'évolution des dispositions sociales. Entre 1995 et 1999, 4 % des accords contenaient des dispositions sociales. Entre 2000 et 2004, 11 % des accords conclus pendant cette période contenaient des dispositions sociales, et entre 2005 et 2013, il s'agissait du tiers. Ce chiffre continue d'augmenter.

Je suis par ailleurs d'accord qu'il faut vérifier si les références à la législation nationale peuvent également comprendre un aspect normatif. De même, s'agissant du suivi des dispositions de coopération, je pense que c'est une très bonne idée de vérifier s'il existe réellement.

Quelques questions ont par ailleurs porté sur le domaine terminologique. En France, il est déjà difficile de se mettre d'accord sur certains concepts. Vous pouvez imaginer ce qu'il en est lorsque l'on a affaire à plus de 180 pays et à une organisation tripartite telle que l'OIT. Les termes n'ont pas le même sens selon les cultures. L'élaboration d'un langage commun est donc essentielle dans la formulation de nouvelles normes.

Une des vertus de la Déclaration de 1998 a justement consisté à formuler un langage commun dans lequel tous les participants et tous les pays pouvaient se reconnaître.

Tout le monde comprend ce qu'est la concurrence déloyale. Toutefois, si cette expression est comprise avec des relents de protectionnisme par certains pays, nous sommes tenus, sur le plan international, de formuler un langage accepté par tous, dans le but d'aboutir à un accord qui revient au même.

Cyril COSME

Je remercie, au nom de tous, chacun des panélistes.

Jean-François TROGRIC, Directeur du Bureau de l'OIT pour la France

Nous allons entamer la deuxième table ronde de cette session, que nous avons intitulée « Le rôle du dialogue social dans la gouvernance de la mondialisation », afin de faire en sorte que le dialogue social et le tripartisme jouent un rôle important dans le domaine social.

Il s'agit donc à la fois du traitement du thème sur les accords commerciaux internationaux et d'un élargissement de ce thème à des éléments de la gouvernance.

Dans un premier temps, je vais donner la parole à Pascal Lamy, qui va nous éclairer sur les grands axes qui structurent ces questions, ainsi que sur les chances de voir émerger une amélioration du système multilatéral.

Pascal LAMY, Président d'honneur de Notre Europe – Institut Jacques Delors, ancien Directeur général de l'Organisation Mondiale du Commerce (2005 à 2013)

Merci de m'avoir convié à vos travaux. D'abord quelques remarques d'ordre général puis quelques compléments au matériau très utile fourni par l'OIT dans sa recherche d'éléments de normativité sociale dans les accords commerciaux bilatéraux. Enfin, quelques conclusions plus opérationnelles sur la fameuse question du « Que faire ? ».

Le problème général a déjà été largement évoqué. Il s'agit effectivement d'un problème que connaît le système international, par construction, un problème de cohérence et d'articulation entre diverses normes et divers standards internationaux. Les normes sociales constituent un des blocs de cet univers normatif international, mais elles coexistent avec bien d'autres normes dans d'autres domaines.

Le problème de l'articulation ou de la cohérence de cet univers inégal, parfois mou, parfois solide, parfois pointillé, témoigne de la tension que provoque la globalisation : une tension entre la vitesse de la globalisation économique et sociale et la lenteur de l'approche politique collective de cette globalisation.

L'aspect social, comme d'habitude, se situe à mi-chemin entre l'économie et le politique, parce que le travail représente une ressource essentielle des processus de production des biens et des services, mais aussi parce que la manière dont une société traite de l'aspect social est caractéristique de ses préférences politiques.

Rien n'est donc bien nouveau là-dedans, si ce n'est l'accélération de la globalisation. De combien de convergence de nos préférences collectives individuelles (pays, continents, civilisations et systèmes de pensées) avons-nous besoin dans une économie qui ne cesse de provoquer de l'interdépendance, et donc de la convergence ? La fameuse question des préférences collectives, chaque pays ayant sa propre hiérarchie de valeurs.

Deuxième remarque générale : les objectifs de la cohérence entre l'économie et le social sont ambigus. S'agit-il d'améliorer la condition des travailleurs les plus mal protégés (droits sociaux, salaires, égalité hommes/femmes, etc.) ou d'égaler des conditions de concurrence sociale ?

De ce point de vue, la déclaration de 2008 est intéressante car elle met habilement de côté le problème de la concurrence, en décidant par principe que ses signataires renoncent au « dumping social » entendu au sens du respect des normes de l'OIT. Elle permet ainsi de revenir à l'objectif majeur de l'OIT : l'amélioration du sort des travailleurs dans le monde.

Je ne suis pas certain que les différentes approches de cette question par les Etats, les entreprises et les syndicats soient toujours aussi claires, notamment concernant l'articulation entre les normes sociales et les normes commerciales. Cette articulation est-elle destinée à améliorer le sort des travailleurs ou lutter contre ce qu'il est convenu d'appeler de manière approximative le

dumping social ? Tant que nous ne nous mettrons pas d'accord pas sur l'une ou l'autre de ces deux approches, nous nous trouverons dans des zones grises.

S'agissant de l'articulation entre les régimes commerciaux et les normes sociales, le travail fourni par l'OIT pour cette discussion s'avère très utile. Toutefois, il se concentre sur un univers qui n'est pas majeur en termes d'utilisation de préférences commerciales à des fins de conditionnalité sociale, à savoir le bilatéral.

La raison en est que les préférences commerciales qui se jouent dans des accords bilatéraux sont en général très faibles. En effet, le niveau moyen de préférence commerciale de l'ensemble des accords bilatéraux se situe rarement au-dessus de 5 % en matière tarifaire. De fait, la proportion du commerce mondial couverte en application des accords bilatéraux ne représente pas plus de 15 % du commerce mondial, seule une partie de ces 15% est couverte par des conditionnalités sociales.

Je pense qu'il faut élargir la considération de cet univers aux régimes unilatéraux de type « préférences généralisées ». Les systèmes de préférences américain et européen ont davantage investi dans l'unilatéral que dans le bilatéral ou le multilatéral. Si nous voulons englober une perspective totale, il faudrait compléter ce travail bilatéral par un examen concret des pratiques en cours en unilatéral, ainsi que des occasions dans lesquelles la conditionnalité unilatérale, plus forte que la conditionnalité bilatérale ou multilatérale, a été mise en œuvre et a servi de levier.

Nous arrivons alors à un paradoxe : l'univers de distribution des préférences commerciales entre le multilatéral (plus petit dénominateur commun), le bilatéral (OMC+) et l'unilatéral (bilatéral + ou ++) montre une hiérarchie inverse de la justice dans la négociation internationale.

Pourquoi les systèmes de préférence unilatérale sont-ils si forts et si conditionnels ? Parce que les Américains et les Européens peuvent les imposer à des pays pour qui l'accès à une petite partie du marché européen ou américain dans des conditions privilégiées représente une prime commerciale appréciable.

Il existe donc là une contradiction entre la revendication d'un système multilatéral, juste, égal et qui donne sa chance à tous, et le « robinet », par lequel il faut passer pour appliquer une conditionnalité sociale ou environnementale. Même s'il est efficace, ce système ne crée pas beaucoup de bonne volonté chez nos partenaires commerciaux.

Par ailleurs, tout ceci met en lumière les questions de cohérence OIT/OMC, soit acteur multilatéral soit encadrant le bilatéral, voire même les systèmes de préférence, laissant dans l'ombre la capacité de l'OIT à assurer la mise en œuvre de ses propres normes.

Si le mécanisme de règlement des différends existe bien dans la constitution de l'OIT, il n'a presque à présent pas été mis en place. La raison en est qu'il s'agit d'un risque politique que les parties prenantes à l'OIT n'ont pas pris à ce jour.

D'un point de vue opérationnel, il faudrait donc mener dans le domaine de la recherche un travail sur les autres règles commerciales, analogue à celui qui a été mené sur le bilatéral, y compris examiner le duty free/quota free pour les PMA.

Par ailleurs, je pense qu'il faut aussi explorer la voie des coalitions publiques et privées, moins institutionnelles et normatives, que la mondialisation des chaînes de production autorise désormais.

L'OMC a rendu public au mois d'avril dernier un rapport « Convergence », qui fait le point sur les régulations de l'échange international. La conclusion en était qu'il fallait travailler à certaines convergences, y compris en envisageant la possibilité d'harmoniser les conditions sociales aux différentes étapes d'une chaîne de valeur. Il est ici entendu que la comparabilité des conditions sociales de la production est peut-être plus immédiate à saisir si nous prenons une chaîne de valeurs qui comprend six étapes dans différents pays, qu'elle ne l'est avec une approche classique et normative de type « top down ».

A la mi-octobre, nous allons publier avec un collège d'Oxford une étude qui examine les actions globales qui ont réussi ou échoué depuis 20 ans, et qui en tire des conclusions opérationnelles. Par exemple creuser la piste des certifications, l'alliance entre les consommateurs et les syndicats sur des marques qui ont un gros pouvoir de marché (<http://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/commission>).

Une couche de bottom up apparaît donc possible. Elle consiste à considérer que les modalités de l'interdépendance, notamment le fractionnement des processus de production, constituent un atout, sinon pour harmoniser, du moins pour juxtaposer divers systèmes normatifs de manière plus étroite. Il s'agirait d'un retour de ce qu'a été à l'origine le BIT, qui demeure la première organisation internationale à avoir brisé les codes westphaliens dans la mesure où les Etats n'y ont pas le monopole de la négociation d'accords internationaux.

Le système westphalien a depuis appris à ne plus être mis en question par des initiatives telles que celle-ci. Nous pouvons tenter d'y revenir par le bas. Une connexion peut ainsi se faire avec la responsabilité sociale des entreprises, l'implication de la société civile et des syndicats, susceptibles de créer des coalitions plus efficaces pour utiliser la globalisation à des fins de progrès social.

Jean-François TROGRIC

Merci pour cette introduction dense à nos travaux. Pour rester au cœur de l'OIT, je vais donner la parole successivement à Yves Veyrier, représentant des travailleurs au Conseil d'Administration, puis à Emmanuel Julien représentant des employeurs au Conseil.

Yves VEYRIER, Secrétaire confédéral FO

En écoutant Pascal Lamy, je me suis remémoré deux évènements, que je vais évoquer pour illustrer mon propos.

Le premier est la Conférence Internationale du Travail de 2010, où avait été invitée la Présidente de la Suisse de l'époque. Celle-ci avait tenu à organiser un déjeuner, où elle souhaitait un débat sur la question de la cohérence sociale dans le cadre de la mondialisation.

Etaient invités un représentant de la Banque mondiale, un représentant de l'OMC, un représentant du FMI, le Directeur général du BIT ainsi que les représentants des employeurs.

Prenant la parole au nom du groupe des travailleurs, face à la vue que nous avons sur le magnifique panorama de la chaîne des Alpes, j'ai expliqué que si l'homme, produit de son environnement naturel, se devait de le préserver, il fallait de la même façon comprendre la mise en œuvre de la cohérence sociale des politiques économiques et budgétaires qui, elles, sont le produit de l'homme en société. Il fallait donc s'assurer qu'elles préservent bien la vie de l'homme en société, et non l'inverse. Une hiérarchie s'impose de ce fait.

Je me souviens par ailleurs de l'intervention de Pascal Lamy au Congrès de la CSI, où il avait évoqué les questions de cohérence, et où j'avais insisté sur le fait que parler de la cohérence du système mondial méritait de préciser que l'on parlait bien de cohérence sociale.

Nous parlons aujourd'hui de cohérence, mais à la suite d'une évolution de vocabulaire. Nous étions partis de notions telles que « clauses » et « conditionnalités ». C'est à la fin des années 1990 que la question de la clause sociale a émergé, à l'époque des premières contestations autour du sommet de l'OMC de 1999 à Seattle.

C'est le moment de l'accélération de la mondialisation, qui a été en particulier marqué par l'entrée de la Chine à l'OMC en 2001, sans conditions, notamment en matière sociale. Quelle en a été la conséquence ?

En 2004, le BIT a pris l'initiative de la mise en place de la commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation. Celle-ci a rendu un rapport mettant l'accent sur le fait que si la mondialisation créait des richesses et modifiait les modes et les lieux de production et d'échange

(notamment avec le raccourcissement des distances), la croissance ne s'accélérait pas pour autant et la création éventuelle de richesses ne bénéficiait pas à tous, loin s'en faut. En parallèle, les inégalités avaient même plutôt tendance à s'accroître.

Je me souviens également d'un échange avec Pascal Lamy sur la question de la cohérence lors du G8 en Allemagne en 2007. Pascal Lamy, alors Directeur général de l'OMC, nous avait indiqué qu'il n'avait pas ce mandat : il nous renvoyait à nos gouvernements respectifs afin que l'on s'assure qu'ils étaient, eux, cohérents lorsqu'ils siégeaient à l'OMC et au BIT.

Philippe Séguin avait d'ailleurs expliqué que, comme ministre du travail, il était frappé que son homologue du commerce ne semble manifestement pas au courant de ce que lui-même décidait sur le terrain des normes sociales.

Une fois ceci posé, nous avons tenté de faire avancer le débat. Entre-temps est survenue la crise. Ce débat s'est donc infiltré dans la réponse à la crise.

Le Pacte mondial pour l'emploi en 2009, adopté à l'OIT, a, à son tour, mis l'accent sur ce sujet, dans le cadre d'un accord tripartite entre gouvernements, employeurs et travailleurs lors de la CIT de juin de cette année 2009.

Cette question de la cohérence dès le niveau national est effectivement importante. Le ministre du travail ou le ministre des finances représentent le gouvernement d'un pays : l'un ne devrait pas l'emporter sur l'autre, ou alors ma préférence va bien sûr au ministre du Travail !

C'est donc là qu'intervient le dialogue social, au cœur de ce colloque. Encore faut-il préciser de ce dont on parle. En juin 2013, au sein de l'OIT, s'est tenue une discussion récurrente sur le dialogue social. Les questions qui se sont posées étaient les suivantes : Qu'entendons-nous par dialogue social ? De quel niveau parlons-nous ? En quoi le dialogue social peut-il renforcer la dimension sociale ou la cohérence sociale de la mondialisation aujourd'hui ?

La conclusion tirée par les travailleurs, mais partagée par tous, était que l'on ne doit concevoir le dialogue social qu'appuyé sur les normes fondamentales du travail, en particulier sur la liberté syndicale et sur le droit à la négociation collective. C'est cette réflexion qui nous a amenés, je parle du groupe des travailleurs à l'OIT, à défendre le principe que des consultations régulières soient instaurées entre les interlocuteurs habituels du tripartisme de l'OIT (Ministre du travail, Employeurs et Travailleurs) et les ministères de l'économie, des finances, du commerce, du budget ainsi que les représentations permanentes du pays dans les instances du multilatéralisme autres que l'OIT (FMI, Banque Mondiale, OMC). Cela fait partie des conclusions de la conférence en 2012 et 2013 sur les principes et droits fondamentaux ainsi que sur le dialogue social.

Jean-François TROGRIC

Merci. Je passe à présent la parole à Emmanuel Julien.

Emmanuel JULIEN, Directeur adjoint des relations sociales du MEDEF

En 1970, Samuel Pissar, rescapé d'Auschwitz et de Dachau, publie *Les Armes de la paix*. Sa thèse est très simple : le développement des échanges économiques entre l'Est et l'Ouest bénéficierait à la paix davantage que la politique d'armement.

Cinquante ans auparavant, à la fin de 1919, John Maynard Keynes, économiste et professeur, qui a claqué la porte des négociations du Traité de Versailles, publie l'ouvrage « *Les conséquences économiques de la paix* ». Pour expliquer son geste, il écrit : « *C'était la tâche de la conférence de la paix de faire que les engagements contractés fussent honorés, et de satisfaire à la justice, mais ce ne l'était pas moins de restaurer la vie et de panser les blessures.* »

Au-delà de leur expérience de vie très différente, ces deux hommes me semblent liés par une même certitude : seul le développement économique peut fonder durablement la paix, en diffusant le progrès social. Ils sont opposés à la fermeture et aux punitions. Une casuistique laïque les

convainc que les frontières sont malthusiennes, immorales et dangereuses. Tel est mon point de départ dans notre table ronde de ce matin.

Si gouvernance mondiale il doit y avoir, elle doit impérativement posséder une dimension économique. Si cet objectif économique est entendu, il inclut évidemment un contenu social. D'ailleurs, Keynes ne sépare pas ces dimensions dans son ouvrage.

Si la place du social dans la gouvernance mondiale ne va pas de soi, celle du dialogue social présente encore plus de handicaps. Je souhaiterais aborder la question sous trois angles : les principes, les modalités puis les lieux et les enjeux.

Je commencerai donc par les principes. Le dialogue social constitue un mode de régulation partagé entre deux familles qui rassemblent des intérêts privés, mais suffisamment vastes pour incarner une grande parcelle de l'intérêt général à elles deux. Cette relation à deux prend parfois une forme tripartite, incarnée dans l'OIT, mais aussi dans de très nombreux pays ou circonstances.

Cependant, ce dialogue social, aussi proche soit-il de l'intérêt général, n'a pas vocation à réguler les relations interétatiques. Pour que le dialogue social prenne place dans la gouvernance de la mondialisation, il faudrait soit le spécialiser dans son objet pour qu'il acquière une autorité de compétence, et de ce fait une autorité et une utilité aux yeux des Etats, soit au contraire qu'il élargisse son champ, au point de « tangenter » le rôle de la puissance publique, dont il deviendrait alors le supplétif.

Quel que soit le scénario, le dialogue social peut prendre une place « associée » dans la gouvernance mondiale. C'est d'ailleurs dans cette direction que nous nous orientons au niveau européen, dans une première contribution qui devrait être rendue publique à la fin du mois d'octobre.

Qu'en est-il des modalités ? Le dialogue social oscille entre les contraintes technocratiques et le besoin démocratique. Il faut rechercher des garanties démocratiques minimales. Pour nous, le dialogue social a trois significations : un mode de gouvernance légitime quel que soit le niveau où nous opérons, la transparence du fonctionnement et des modes de décision, et la présence du contradictoire (forme de concurrence ou pluralisme).

Si le dialogue social veut jouer un rôle dans la gouvernance mondiale, il lui faut accepter ces modalités, mais également que les Etats acceptent ses modalités. Or, c'est la tâche de l'OIT de veiller à cette acceptation.

Mon troisième point concerne les lieux et les enjeux. L'OIT doit faire son « Bad Godesberg ». Toutefois, pour qu'une gouvernance mondiale prenne corps, elle doit concilier les règles démocratiques, le respect de l'économie de marché et la recherche du progrès social.

Pour de nombreuses raisons, je crois à une coopération privilégiée entre opérateurs et régulateurs, davantage qu'à une coopération entre régulateurs, pour entamer une coopération de travail structurelle dans laquelle le dialogue social doit prendre place, sous des formes à définir, au terme par exemple d'expériences pilote.

Par référence à la jonction ferroviaire de 1869 entre les côtes est et ouest des Etats-Unis, je nomme cela la « jonction sociale ». Celle-ci doit s'organiser lorsque des enjeux majeurs sont concernés, dans le sillon des guerres, lorsqu'interviennent des phases de reconstruction ou lors d'interventions massives d'organisations internationales dans la vie d'un pays. Elle peut investir le champ économique, politique, financier, et peut-être commercial.

Je crois à la confiance née de la relation de travail. L'effort fourni par le BIT en matière de recherche à l'heure actuelle doit aussi se traduire par davantage de coopération opérationnelle entre l'OIT et les institutions financières internationales.

Je vois un deuxième vecteur de la présence du dialogue social dans la gouvernance mondiale, qui réside désormais dans les nombreux accords cadre internationaux, par lesquels des entreprises multinationales et des syndicats mondiaux se fixent des objectifs communs.

A la périphérie de ces accords, la relation avec la puissance publique reste une pierre d'achoppement durable. Le cap est toutefois fixé. Par extension, les démarches de responsabilité sociétale de l'entreprise appartiennent à ce bloc, de même que les initiatives telles que celle qui a suivi le drame du Rana Plaza au Bangladesh. Il est donc vital que la gouvernance parte aussi du terrain et, à partir de là, diffuse.

Le troisième vecteur est celui des règles d'accèsion des pays aux organisations internationales, qui est aujourd'hui insuffisamment posé. Toutes les grandes organisations internationales, appartenant à l'ONU ou non, pourraient établir des principes sociaux plus précis, dont l'adoption ou le respect conditionnerait l'adhésion à ces organisations.

S'agissant du quatrième vecteur, je ne peux pas ne pas mentionner l'OIT. Les pistes sociales de la gouvernance mondiale devraient y trouver leurs sources dans une attitude plus ouverte et moins donneuse de leçons, sans tabous et avec audace, sous un mandat qui devrait être recherché par le Directeur général auprès des mandants pour explorer toutes les voies possibles.

Dans ce cadre, l'Institut international d'Etudes sociales peut jouer un rôle moteur. Il faudra coordonner les initiatives en cours, ce qui représente un important chantier pour l'OMC.

J'en viens à ma conclusion. Depuis Keynes, rien de ce qui sert l'économie n'est étranger à la paix, et rien de ce qui sert la paix ne peut ignorer le social. Il appartient aux gouvernements et aux partenaires sociaux de préparer le terrain de la jonction économique et sociale.

La jonction devra s'effectuer en amont beaucoup plus qu'en aval, même si nous évoquons pour l'instant plutôt l'étude des effets de la mondialisation. Cette jonction se négociera, et devra se réaliser sans victimes, en respectant trois grands principes : la démocratie, l'économie de marché et le progrès social.

Marcel GRIGNARD, Secrétaire national de la CFTD

Je souhaite tout d'abord souligner la qualité et l'intérêt du rapport. J'aborderai trois points dans mon propos : plaider pour la place du dialogue social, mettre en évidence des enseignements du rapport, et enfin souligner les exigences que celui-ci pose pour les acteurs.

Selon moi, le dialogue social constitue un facteur incontournable de la régulation de la mondialisation. Il s'enracine sur le terrain au plus près des gens. Le rôle du dialogue social, notamment dans l'entreprise, consiste à dépasser des conflits d'intérêt et à trouver, par le compromis, une forme de cohérence entre l'économie et le social.

Nous ne pouvons donc pas affirmer l'enjeu global de la régulation de la mondialisation, et la recherche de cette cohérence entre l'économie et le social, sans considérer que nous devons apprendre du dialogue social.

Souvent, l'arbitrage de questions se posant dans le monde se situe entre le compromis et la violence. Le sens que nous souhaitons donner à la régulation de la mondialisation se trouve derrière ce débat. La régulation consiste en une alchimie complexe entre le droit « dur » et le droit « mou », entre la régulation formelle et la régulation informelle.

Le dialogue est efficace par l'implication des acteurs autant que par la qualité du cadre. Il s'agit d'être responsable et de s'engager, ainsi que d'anticiper. Tout ceci m'amène à mon deuxième point : ce que nous enseigne le rapport.

Tout d'abord, le rapport met en évidence et c'est utile, que la globalisation produit du positif. La place de la dimension sociale en progrès dans les accords représente un signe fort. D'autant que de nombreux conflits dans les pays développés ou en développement ces derniers temps mettent en évidence la faiblesse de la prise en compte de la question sociale.

Le rapport nous éclaire également au sujet de la « panne » de la régulation mondiale et de la place du multilatéral, illustrant le fait que ces régulations ont peut-être changé de nature. En effet,

lorsque l'Europe et les Etats-Unis dominaient le monde, les conditions de la concurrence mondiale, du fait de leur hégémonie économique leur permettaient de promouvoir la diffusion des normes sociales dans le monde.

Aujourd'hui, la nouvelle donne économique laisse poindre la place centrale des enjeux économiques nationaux dans ces accords et modifie de fait le rôle qu'y tient la dimension sociale.

Je prendrai comme exemple la capacité des Etats-Unis à imposer une évolution des normes sur le droit syndical à des pays en développement, alors qu'aux Etats-Unis depuis les années 1930, le droit global des syndicats et de la négociation collective n'a quasiment pas bougé. La capacité des syndicats à négocier est même en diminution. Apparemment, les agences qui luttent contre le développement du syndicalisme prospèrent.

Derrière le contenu social des accords se cache un élément de l'ordre de la protection : un Etat très puissant peut, sans doute avec l'appui implicite ou explicite des syndicats locaux, imposer à d'autres ce qu'il ne parvient pas à faire chez lui afin probablement de limiter l'impact de la concurrence.

Le deuxième point que je voudrais souligner, c'est le besoin de corrélér à l'étude qui a été réalisée une étude sur les entreprises multinationales : nous ne pouvons appréhender l'économie dans la limite des états. De ce point de vue, la responsabilité sociale des entreprises et les accords cadre internationaux signés par les partenaires sociaux constituent des leviers très importants de la gouvernance. Les multinationales pouvant aussi être vecteur de cohérence nationale et de cohérence régionale.

Le troisième point, c'est que ce rapport interpelle patronat et syndicats qui devraient considérer ces accords comme des leviers très puissants dans leurs rapports avec les gouvernements au sein de l'OIT, afin de faire en sorte que ces accords pallient davantage à la difficulté du multilatéralisme.

Ainsi, si l'OIT conseillait les états sur les clauses sociales incluses dans ces accords, notamment parce qu'elle possède une expertise en ce domaine, nous franchirions un pas important. Elle pourrait aussi avoir un rôle dans l'évaluation en associant les acteurs. Evaluation qui permettrait à l'OIT de s'interroger sur le contenu et la portée de son action.

Pour conclure, que signifie le fait d'affirmer que le dialogue social et la société civile ont un rôle majeur à jouer dans la construction de la régulation pour donner à la mondialisation le contenu qualitatif et social que nous en attendons, si le syndicalisme reste ce qu'il est ? Peut-il pleinement assumer son rôle dans le tripartisme si dans de nombreux endroits, l'autonomie du syndicalisme vis-à-vis du politique n'est pas vérifiée. Par ailleurs, le corporatisme n'est pas étranger à toute action du syndicalisme.

Le syndicalisme doit réfléchir en permanence à l'articulation entre la norme internationale et la norme nationale, car la cohérence relève aussi de sa responsabilité. Nous devons sortir d'un discours « tout fait » proclamant l'intérêt commun des salariés et vérifier de quelle manière les intérêts des uns et des autres se construisent et sont parfois antagonistes.

Nous sommes confrontés à la faiblesse du syndicalisme, notamment dans certains pays émergents. Ainsi, en Inde, 95 % des travailleurs se trouvent dans l'informel et les syndicats reconnus organisent surtout les salariés du formel. Il nous reste beaucoup à faire.

Pierre COUTAZ, Conseiller confédéral CGT

Je souhaiterais pour ma part déployer la réflexion de la CGT sur la question de la dimension sociale dans les accords de libre-échange en trois temps.

1. Tout d'abord, je rappellerai quelles sont les raisons qui nous incitent à considérer qu'il faut renforcer significativement la dimension sociale dans les accords de libre-échange.
2. Je livrerai ensuite quelques exemples qui illustrent à la fois les limites et les potentialités de l'exercice de la clause sociale et de la conditionnalité sociale dans les échanges commerciaux.
3. Enfin, je formulerai quelques propositions pour rendre plus opérante la dimension sociale dans les relations commerciales entre les états ou les ensembles régionaux.

Auparavant, je prendrais quelques minutes pour planter le décor en référence au titre de cette seconde session : « Le rôle du dialogue social dans la gouvernance mondiale ». Pour nous, ce titre raisonne comme un slogan et comme un objectif qui nous semble malheureusement lointain. Certes, depuis le démarrage de la crise, l'OIT est invitée au G20, et la CSI a réussi à stabiliser une tribune sociale dans le cadre du L20.

Cependant, ceci nous semble notoirement insuffisant. Les organisations syndicales, tant nationalement qu'internationalement, paraissent trop peu ou mal entendues. Leurs propositions face à la crise semblent largement ignorées. Qui plus est, au niveau de la gouvernance mondiale, l'OIT au G20 nous semble trop souvent cantonnée à un rôle d'expertise sociale, et ses préconisations restent trop souvent ignorées, notamment celles qui invitent l'Europe à sortir de la trappe de l'austérité et à opter pour une politique de relance par la demande et de renforcement des protections sociales et des solidarités.

Je me suis livré à un exercice statistique sur les cinq dernières déclarations finales des chefs d'états et de gouvernements du G20. Pour une référence à l'OIT, nous dénombrons neuf références aux institutions financières internationales. C'est bien le signe que nous sommes encore loin d'une réelle prise en compte de la voix des organisations syndicales dans le concert des nations et des organisations multilatérales, même lorsqu'il s'agit de le faire via l'OIT, seule organisation internationale tripartite.

Le G20 de Saint-Pétersbourg, même si sa déclaration finale présente des éléments intéressants, est resté globalement en recul par rapport aux précédentes éditions sur les questions sociales et est resté aphone sur les droits et libertés syndicales en Russie, pourtant largement attaqués.

Pourquoi la CGT considère-t-elle comme urgent de renforcer la dimension sociale des ALE, et pourquoi y croit-elle ? Dans le rapport présenté ce matin, il est indiqué que « lorsqu'ils sont accompagnés d'une réelle volonté politique de leurs signataires, les ALE comportant des dispositions conditionnelles relatives au travail permettent souvent de faire progresser les droits, notamment en matière de liberté syndicale et de négociation collective. »

De nombreux arguments militent en faveur d'une meilleure prise en compte de la dimension sociale dans les accords de libre-échange (le fait par exemple, qu'ils permettent également un meilleur respect des lois sociales existantes dans les pays qui les concluent), et s'ajoutent à une raison politique fondamentale : le commerce reste un stimulus essentiel. Conditionner son développement au respect des normes sociales et du travail a donc toutes les chances de favoriser un meilleur respect de l'ensemble des droits. A condition que le bénéfice d'un renforcement des échanges soit accompagné par la mise en place d'un régime de sanctions frappant les violations des clauses sociales des accords de libre-échange.

Je voudrais à présent prendre quelques exemples qui éclairent à la fois les limites et les potentialités du volet social des accords de libre-échange.

Mon premier exemple est l'accord de libre-échange entre l'Union européenne et le Pérou et la Colombie. Cet accord a été discuté et en partie « durci » par le Parlement européen puis adopté en décembre 2012. Cet accord comporte, comme beaucoup d'autres dans la période, des dispositions relatives aux questions sociales, au travail, aux droits et libertés syndicales. Or, depuis, nous notons que 15 syndicalistes ont été assassinés. Malgré ces dispositions sociales, aucune mesure n'a été prise par la partie européenne pour conditionner réellement le développement de la relation commerciale au respect effectif des droits syndicaux.

Mon deuxième exemple concerne l'accord transatlantique en cours de négociation. Au-delà de nos inquiétudes sur le contenu de l'accord, que nous avons déjà eu l'occasion d'exprimer devant Nicole Bricq lors de la consultation des organisations syndicales qu'elle a initiée, notamment sur le volet agricole, sur celui relatif à la passation des marchés publics en direction des collectivités locales et sur le volet culturel, nous nous interrogeons sur la manière dont cet accord intégrera la question des droits et des libertés syndicales. Rappelons que les Etats-Unis font partie de ces pays qui refusent obstinément toute ratification des conventions 87 et 98 sur les libertés syndicales et la négociation collective.

Mon troisième exemple concerne l'accord dit « de partenariat oriental de l'Union européenne » qui a été conclu il y a quatre ans. Nous notons que cet accord fixe des objectifs ambitieux en matière de droits et de démocratie dans les six pays qui constituent la frontière orientale de l'Union européenne. Toutefois, s'il étend la capacité de libre-échange des entreprises, il n'étend pas l'acquis social communautaire. C'est bien là que le bât blesse. Comment ne pas lire les chapitres droits fondamentaux et démocratie de cet accord comme une simple déclaration d'intention lorsque l'on constate que l'Union Européenne n'a jamais élevé la voix contre le régime liberticide et antisyndical de Mikhaïl Saakashvili en Géorgie et qu'elle accepte que des organisations pro-Loukashenko, à la tête d'un régime quasi-totalitaire au Belarus, participent au Forum de la Société Civile du partenariat Oriental. Nous considérons qu'il est par conséquent très dommageable que, sur la période de quatre ans qui vient de s'écouler, l'Union européenne n'ait pas trouvé les moyens d'affirmer plus clairement son souhait de "reconditionnaliser" sa relation commerciale avec ces pays.

Le troisième et dernier point de ma présentation consiste en une série de six propositions, qui visent à donner plus de sens et de réalité à la dimension sociale des accords de libre-échange :

- Nous considérons d'abord que les ALE devraient au minimum engager les parties à adopter et incorporer les 8 conventions fondamentales de l'OIT et les conventions 81 sur l'inspection du travail, 122 sur les politiques de l'emploi, et 144, sur les consultations tripartites. Ils devraient aussi comporter des engagements pour des améliorations en matière de conditions de travail, de temps de travail, de négociation collective, de protection sociale, ... ;
- Les ALE ne devraient comporter aucune dérogation possible aux clauses sociales, qu'elles soient partielles, sectorielles ou temporaires ;
- Il conviendrait d'inclure dans les clauses sociales des ALE un règlement des litiges et un système de plainte sur les questions sociales ;
- Le non-respect des clauses sociales devrait entraîner un régime de sanctions pour répondre aux cas de violations ; cela pourrait être par exemple une suspension des avantages commerciaux comme ce fut le cas il y a quelques années pour le Belarus avec le Système de Préférences Généralisées et comme cela devrait être le cas si l'Union Européenne va

jusqu'au bout de sa démarche, et nous n'en doutons point, à l'encontre des produits réalisés dans les colonies israéliennes illégalement implantées en Cisjordanie.

- Il apparaît indispensable de faire en sorte que les entreprises, notamment les firmes multinationales, ne restent pas dans l'angle mort des accords de libre-échange en continuant à se réfugier derrière la responsabilité des états pour ne pas engager la leur ; la conditionnalité sociale doit également engager pleinement leur responsabilité.
- Enfin et je terminerai là-dessus, le rôle des organisations syndicales doit être substantiellement renforcé, tant dans la phase de conception de l'accord que dans le contrôle de sa mise en œuvre, a fortiori s'il est assorti d'une clause sociale et d'un régime de sanctions.

La CGT a pris sa place dans la consultation formelle qui a été entamée dans le cadre de la négociation de l'accord transatlantique ; il s'agit d'un premier pas. Nous sommes prêts à faire les suivants, à condition que nous soyons entendus, ce dont je ne doute pas.

Francis MAUPAIN

Ancien conseiller spécial du Directeur général du BIT

En me plaçant du point de vue de l'intérêt institutionnel de l'OIT je me bornerai à vous livrer quelques réflexions très basiques au sujet de la discussion. Il est à peine besoin de préciser que ce faisant je ne prétends aucunement exprimer le point de vue de l'OIT d'abord parce que je n'ai plus aucune qualité pour le faire ensuite et surtout parce que le seul point de vue tripartite et officiel qui existe se trouve dans la Déclaration de 2008.

Les deux sujets qui ont été traités ce matin touchent de multiples façons au rôle et au mandat institutionnel de l'OIT. Je me bornerai à évoquer à propos de chacun d'eux la dimension qui me paraît personnellement la plus significative. Il s'agit pour le premier sujet de l'impact du phénomène sur la mise en œuvre des droits auxquels l'OIT a reconnu une signification et un rôle particuliers en tant que « règles du jeu » du commerce mondial, à savoir les principes et droits fondamentaux au travail ; et il s'agit pour le deuxième du rôle qu'une action normative renouvelée pourrait être appelée à jouer en tant qu'outil de la gouvernance mondiale.

S'il m'a paru utile de focaliser mon attention sur l'incidence de ce phénomène sur les droits fondamentaux au travail dans les Accords de Marrakech c'est bien sûr parce que cette question fut au cœur du débat sur l'insertion de clauses sociales au niveau universel. Comme chacun le sait, la tentative visant à introduire des clauses sociales représentait un défi majeur pour l'OIT.

Il reflétait le sentiment que du fait même de son caractère volontaire, l'action normative de l'OIT était incapable de fournir le « level playing field social » que la deuxième mondialisation semblait imposer, en tout cas aux yeux des travailleurs et d'un certain nombre de gouvernements, et en particulier ceux des pays développés dont la France.

D'une certaine façon l'OIT doit une fière chandelle à l'OMC : son refus d'entrer en matière l'a tirée d'une certaine torpeur normative et épistémique et l'a poussée à apporter sa propre réponse avec la Déclaration de 1998.

Si cette réponse relevait incontestablement du « droit mou », elle exprime une logique qui ne l'est pas. Il en résulte en effet très clairement, que ces droits ne sont pas fondamentaux seulement d'un point de vue « essentialiste » en tant que droits de l'homme d'une nature particulière (car ils touchent directement à l'autonomie de la volonté individuelle et collective des partenaires sociaux) ; dans l'optique propre de l'OIT, ils sont fondamentaux aussi et surtout d'un point de vue « fonctionnaliste » autrement dit en tant qu'« enabling rights ». C'est cela qui fait leur signification particulière et leur pertinence pour l'OIT dans le contexte de la mondialisation qui fait que l'on peut parler d'eux comme des « règles du jeu ».

Tout ceci pour vous montrer l'intérêt particulier que peut présenter pour l'OIT la question de savoir quelle contribution les dispositions du travail des accords bi ou multilatéraux ont apporté ou pourraient apporter à la mise en œuvre effective et universelle, de ces règles du jeu au-delà de ce qu'elle-même a été capable de faire à travers la Déclaration de 1998 et son suivi et qui est loin d'être négligeable puisqu'il a permis de relancer de manière spectaculaire le processus de ratification des conventions fondamentales.

³ Avec l'accord de son auteur nous reproduisons ici l'intégralité de son intervention qu'il n'avait pu intégralement prononcer faute de temps

La question qui se pose donc inévitablement est de savoir si les clauses insérées dans les accords commerciaux ont permis de prendre le relais de la Déclaration et de son suivi pour promouvoir l'application effective et universelle de ces règles du jeu à travers la ratification ou d'une autre manière.

La réponse à cette question telle qu'elle résulte des données très utiles rassemblées dans le rapport laisse d'être vraiment convaincante. Sans doute l'OIT peut-elle tirer une satisfaction superficielle de constater la prolifération des références à la Déclaration de 98, mais la question est de savoir si ces références sont suivies d'effets qui viennent relayer ceux de la Déclaration et de son suivi. Or il ressort du rapport et des tableaux annexés qu'à de rares exceptions près le suivi des clauses renvoyant à la Déclaration n'ajoute pas grand-chose sinon rien au suivi dont la Déclaration est censé faire l'objet en vertu du contrôle annuel. Les rares exceptions concernent les accords conclus par le Canada avec le Pérou, la Colombie et le Panama qui prévoient que la mise en œuvre de l'obligation d'avoir une législation donnant effet à la Déclaration peut faire l'objet du système de règlement des différends.

Côté européen on trouve bien une incitation à ratifier les conventions fondamentales dans l'accord avec la Corée, mais il n'est assorti d'aucune procédure de suivi.

En définitive la seule clause qui prévoit de manière spécifique et obligatoire la ratification des conventions fondamentales ne se trouve pas dans un accord bi ou multi latéral mais dans le GSP dont le champ est voué à se rétrécir. Il semblerait malheureusement que l'on ne puisse lui attribuer qu'une seule ratification, celle du Salvador. Il faut cependant aussi semble-t-il mettre au crédit du GSP européen et de manière plus spécifique la menace de son retrait de l'accord signé par le Bangladesh pour remédier à la situation déplorable qui faute de liberté syndicale prévaut dans l'industrie textile. A la lumière de tout cela, on peut se demander- mais je me borne à poser la question car il faudrait une enquête approfondie pour y répondre- si le fait de pouvoir obtenir des avantages commerciaux non négligeables s'agissant de l'accès au marché américain ou européen sans passer par la case ratification n'est pas de nature à réduire encore l'incitation à ratifier, pour les pays qui ne l'ont pas encore fait.

La conclusion qui semble en tout cas résulter de tout cela est que ces dispositions même si on peut leur attribuer certains résultats concrets (le plus incontestable étant peut-être celui de l'amélioration initiale de la législation du travail dans les accords conditionnels)) laissent largement de côté le problème qui est sans doute le plus difficile mais qui est aussi le plus important pour la promotion de règles du jeu sociales qui sont une dimension importante de la gouvernance mondiale : le fait que selon le rapport celui du déficit de garantie de la liberté syndicale/négociation collective pour plus d'une moitié de la population mondiale. Le fait que cette situation soit due au fait que quatre des mastodontes qui se disputent le leadership de l'économie mondiale ou régionale ne fait peut-être qu'ajouter au problème de crédibilité auquel doit faire face l'OIT.

Cette situation ne peut en tout cas manquer de poser la question des priorités de l'action européenne. L'objectif est-il, seulement d'ouvrir des marchés en donnant à travers ces clauses des gages à une opinion publique devenue plus sceptique, ou est-il d'agir réellement sur le cours des choses au niveau universel et sur des acteurs qui comptent réellement ? Si tel est le cas deux pistes sembleraient devoir être explorées.

La première serait une action concertée européenne au niveau de l'OIT. Le suivi de la Déclaration de 98 en ce qui concerne les pays qui n'ont pas ratifié n'a pas dit son dernier mot. Si le système des questionnaires de routine et de réponses répétitives a montré ses limites, l'OIT a eu recours à bien d'autres méthodes pour mieux connaître les situations de fait et le cas échéant évaluer en pleine coopération avec les intéressés, le chemin qui reste à parcourir pour passer selon le cas de la divergence à la compatibilité et de la compatibilité à la conformité selon le cas parmi les pays qui n'ont pas ratifié. La plus connue de ces méthodes est celle de la visite sur place d'équipes de « fact finding ». Pour ceux qui pourraient penser que c'est un projet irréaliste il est peut-être utile de rappeler que l'on a fait beaucoup plus à une époque de tension autrement plus grande et alors que le nombre des pays ayant ratifié les conventions liberté syndicale était très réduit. En 1957 en pleine guerre froide le Directeur Général David Morse, avait réussi à faire accepter simultanément, à l'URSS et aux Etats-Unis, l'envoi de missions d'enquêtes en matière de liberté syndicale.

La deuxième piste est aussi évidente qu'elle risque de vous paraître provocatrice. Dans la mesure où l'objet de la présente discussion est le phénomène des clauses de travail dans les accords de commerce, il est en effet permis de se demander ce qui empêche d'envisager une telle clause dans la négociation en cours de l'accord transatlantique. La question de la garantie des travailleurs a semble-t-il été évoquée

mais la réponse a été que les droits des travailleurs européens ne seraient pas affectés par l'accord. C'est une réponse qui me paraît bien étrequée. Ce qu'il faut voir en effet au-delà de l'intérêt des travailleurs européens, c'est l'effet d'entraînement que pourrait exercer une évolution de la position des USA en ce qui concerne la ratification des conventions liberté syndicale. Il semble en effet hors de question qu'aucun des trois autres mastodontes qui se disputent le leadership économique mondial ou régional soient jamais disposés à évoluer si les USA restent cramponnés à leur refus. Et cela risque à la longue de porter un coup fatal à la crédibilité de l'OIT.

Cela ne veut pas dire que la tâche soit facile et elle peut même paraître surhumaine : les Etats-Unis ont en effet des raisons très précises de ne pas vouloir ratifier les conventions fondamentales autres que la 105 et la 182. Il y a là cependant un abcès qui devra être percé un jour si l'on veut éviter la perte de crédibilité du système. Il existe des moyens juridiques d'y parvenir, mais il est douteux qu'ils puissent être mis en œuvre isolément. Ils pourraient en revanche s'inscrire dans le cadre d'une rénovation plus vaste de l'action normative en tant qu'outil de gouvernance de la mondialisation.

Par ailleurs, je voudrais d'emblée souligner que l'intérêt institutionnel de l'OIT en ce qui concerne le dialogue social et la gouvernance mondiale s'exprime à travers la Déclaration de 2008 dont on peut se féliciter que le nouveau DG semble décidé à promouvoir la mise en œuvre de manière plus systématique. C'est dans le cadre de cette déclaration que pourrait s'opérer la rénovation nécessaire de l'action normative pour en faire un véritable outil de gouvernance.

Comme vous le savez le système de supervision traverse une crise qui a été déclenchée autour du rôle de la CECAR⁴ en matière d'interprétation mais qui pose au-delà le problème de la rationalisation des procédures de supervision pour en renforcer l'efficacité dans le cadre de ressources tout en tirant le meilleur parti possible de l'atout unique que représente pour la crédibilité du système la Commission d'experts.

Toutefois cette rationalisation du système de supervision ne saurait elle-même faire l'impasse sur la signification de l'action normative au-delà des règles du jeu dans le contexte actuel de questionnement de la mondialisation et de sa gouvernance. La question spécifique qui se pose est celle du rôle qu'elle pourrait ou devrait jouer pour promouvoir la cohérence des objectifs économiques et sociaux au plan universel.

Pour cela il faut cependant revenir à une distinction qui est inhérente à la Constitution de l'OIT mais dont on n'a jamais tiré les conséquences de manière claire et systématique : d'une part la fonction de magistère qui consiste à traduire concrètement avec la légitimité tripartite et de manière accessible à tous les objectifs de progrès énoncés dans le Préambule de la Constitution en fonction des évolutions de la société ; d'autre part la fonction de régulation qui est de faire en sorte que l'interdépendance résultant de l'ouverture des marchés qui est censée fournir la matière première du progrès social ne dissuade pas les efforts des Etats pour améliorer le sort des travailleurs.

Pour être pertinente la fonction de magistère doit adapter le contenu des normes à l'évolution des situations tenir compte s'adapter, mais elle a eu tendance à le faire par la voie de l'accumulation et de normes spécifiques qui nuit à son utilité. Il existe donc un chantier considérable de consolidation qui pourrait peut-être s'inspirer de la convention maritime.

La fonction de régulation s'est pour sa part inscrite de manière implicite dans le paradigme d'un « level playing field » qui évoque littéralement l'idée d'un nivellement de l'espace de protection sociale avec toutes les frustrations et impasses auxquelles cela a pu conduire. Or le véritable objectif de la régulation paraît devoir s'inscrire non pas dans l'espace mais dans le temps: il est de faire en sorte que les travailleurs obtiennent la juste contrepartie des richesses qu'ils ont contribué à créer par leurs efforts y compris les efforts d'adaptation qu'impose l'interdépendance des économies.

La condition nécessaire pour y parvenir est précisément de garantir les droits fondamentaux en tant que « règles du jeu » qui doivent permettre aux intéressés d'obtenir individuellement et collectivement la juste contrepartie de leur contribution.

⁴ Commission d'experts pour l'application des conventions et des recommandations

Il est cependant évident que cette condition n'est pas une condition suffisante pour assurer une régulation efficace. Si elle permet en principe à chacun d'obtenir sa juste part, elle ne fait rien pour aider les membres exposés à la concurrence à tirer au mieux son épingle du jeu de la mondialisation pour si possible augmenter la prospérité collective et la part qui revient à chacun et en tout cas éviter de la voir stagner ou diminuer.

La fonction de régulation paraît donc appeler un nouveau type d'action normative et d'instruments qui, si possible en coopération avec les autres organisations compétentes, viserait à promouvoir et encadrer les efforts de l'ensemble des membres pour concilier au mieux les objectifs de croissance économique et de progrès social en permettant la fertilisation mutuelle de leurs expériences. Il existe des précédents au sein et hors de l'OIT mais ce n'est évidemment pas le moment d'entrer dans le détail ici, mais plutôt celui de conclure.

En conclusion les actions en faveur de l'amélioration ponctuelle et aléatoire de la situation des travailleurs à travers les accords de commerce ne doivent pas leur faire perdre de vue aux Européens l'enjeu stratégique que représente l'OIT et son action normative pour la sauvegarde de leur modèle social dans la concurrence sans merci des modèles socio-économiques engendrée par la mondialisation.

Si de ce point de vue le phénomène peut apparaître comme un « mixed blessing » pour l'OIT comme cela a été dit pour l'OMC, il faut reconnaître que les responsabilités comme la bénédiction sont également partagées : l'OIT n'a jusqu'ici pas fait grand-chose pour déployer et renforcer son potentiel en rationalisant ses procédures dans le cadre de sa constitution tout en sauvegardant l'atout essentiel que représente la CECAR pour la crédibilité du système.

Mais ses Membres européens n'ont de leur côté pas fait grand-chose pour l'y pousser, alors que la crise très sérieuse du système de supervision aurait dû les inciter à se mobiliser à haut niveau pour repenser le système normatif à la faveur de cette crise. On ne peut manquer à cet égard d'éprouver quelque perplexité devant la disproportion entre la somme d'efforts que suppose la négociation et la mise en œuvre des dispositions dont nous parlons et le peu d'intérêt que suscite la rénovation du système normatif malgré l'enjeu stratégique qu'il représente dans l'affrontement des modèles économiques et sociaux au plan mondial.

Pour les inciter à y prêter davantage d'attention il faut peut-être élargir la prise de conscience du rôle et du potentiel stratégique de l'OIT au-delà de ceux qui y sont impliqués au quotidien, vers les milieux académiques et les décideurs européens. Des initiatives et des réflexions telles que celles suscitées par ce séminaire sont certainement de nature à y contribuer, et je vous remercie de m'avoir donné l'occasion d'y contribuer.

Jean-François TROGRIC

Merci pour ces pistes tracées pour l'avenir, qui nécessiteront sans doute d'autres travaux, en coopération entre l'Institut, le Ministère et la DAEI. Je donne à présent la parole à Gilles Gateau, qui va conclure cette séance.

Directeur de Cabinet de Michel Sapin, Ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social.

Vous avez traité ce matin d'un sujet très important. Les événements tragiques qui sont survenus récemment au Bangladesh rappellent à tous l'importance qu'il y a à s'interroger sur la dimension sociale de la mondialisation.

Merci à la DAEI et à l'OIT d'avoir organisé cette matinée. J'ai deux brefs messages à vous transmettre. Je souhaite d'abord souligner la qualité du rapport qui a été présenté par le BIT. Il s'agit d'une bonne illustration des apports possibles de cette institution.

La France soutient les réformes engagées par le Directeur général du BIT afin d'en faire une institution de référence pour l'expertise, la recherche et l'analyse dans le domaine des politiques sociales, du travail et de l'emploi.

Ce rapport s'inscrit dans l'accord de coopération France-BIT qui a été conclu en août 2010, pour une période de quatre ans. L'année prochaine, nous travaillerons à un nouvel accord. Nous nous montrerons très favorables au renouvellement et à l'amélioration de celui-ci.

Les trois pistes qui sont évoquées par les auteurs du rapport pour renforcer le rôle des dispositions sociales nous paraissent très intéressantes à approfondir. Les partenaires sociaux et les ONG pourraient être davantage associés aux activités de coopération lors des phases de conception et de suivi.

Mon deuxième message porte sur le rôle de l'OIT dans la gouvernance de l'économie mondiale. L'OIT représente en effet un acteur incontournable pour promouvoir la dimension sociale de la mondialisation. L'étude illustre le rôle que l'OIT peut jouer sur les grandes problématiques économiques et commerciales, dès lors qu'elles ont un impact social.

Quant aux outils de l'OIT, ils ont, de notre point de vue, fait la preuve de leur pertinence. Il se pose toutefois une question forte de contrôle de la bonne application de ces dispositions sociales et de ces droits.

Par ailleurs, la mise en œuvre du travail décent, avec les autres axes stratégiques que vous connaissez, constitue également un marqueur très fort.

Enfin, je souhaite souligner l'importance du respect des législations nationales et l'appui aux administrations nationales afin d'améliorer leur capacité de conception, de suivi et de contrôle des politiques du travail, y compris dans le développement des services d'inspection du travail.

Nous prendrons connaissance des échanges de ce jour. Il a été fait référence à l'importance de la fonction normative, pierre angulaire de l'activité de l'OIT, qui doit le rester.

Jean-François TROGRIC

Merci pour ce message. Je vous remercie de votre attention.

La séance est levée.