

## Accords commerciaux bilatéraux et régionaux

Rapport du débat en ligne du GURN en mars 2005

### Contexte

Le nombre de négociations et d'accords commerciaux bilatéraux et régionaux continue d'augmenter. Beaucoup contiennent des dispositions qui vont au-delà des engagements de l'OMC, y compris dans le domaine des services, de l'investissement, des marchés publics, de la propriété intellectuelle et de la politique de concurrence. L'intérêt porté à ces négociations s'est intensifié depuis l'échec des négociations commerciales multilatérales à Cancun. De nombreux gouvernements recherchent d'autres manières de faire avancer la libéralisation du commerce et concluent des accords bilatéraux ou régionaux avec tout pays qui s'y prête.

L'intérêt renouvelé envers les accords commerciaux bilatéraux est motivé par des raisons qui peuvent être autant politiques que commerciales. Bon nombre de pays en développement se sont sentis sous pression pour conclure des accords bilatéraux afin de ne pas se voir exclus de mécanismes qui fournissent un accès aux marchés des pays industrialisés, même s'ils sont soucieux des conséquences pour leurs producteurs nationaux qui devront affronter une concurrence accrue suite à ces accords. Certains accords commerciaux sont liés aux programmes d'aide et de développement tels que les APE (accords de partenariat économique entre l'UE et les pays ACP) ou l'AGOA (loi pour la croissance et les opportunités en Afrique, entre les pays africains et les États-Unis), et les pays en développement affectés sont alors plus disposés à négocier.

De nombreuses critiques des accords de libre-échange ont émané de différents milieux. Certains ont avancé que le fait de négocier et de mettre en oeuvre un si grand nombre d'accords exige des ressources significatives pour des gouvernements qui souvent sont financièrement limités, d'autant que chaque accord contient des dispositions différentes (ce que l'on appelle « le plat de spaghetti » des accords commerciaux). En deuxième lieu, en raison de la complexité des accords ainsi que de la vitesse à laquelle ils se sont très souvent négociés, de nombreux engagements sont souscrits sans que ne soit effectuée une véritable évaluation économique, sociale et environnementale de leurs conséquences. Les syndicats ne sont pas consultés de manière adéquate, voire pas du tout, au sujet des négociations en cours et des engagements qui sont envisagés par le gouvernement.

L'OMC a lancé régulièrement des avertissements quant aux conséquences des accords de libre-échange bilatéraux et régionaux pour le commerce multilatéral. M. Supachai s'est prononcé en faveur d'un intérêt accru envers le cycle de négociations de Doha plutôt que des accords bilatéraux, et le sommet de l'APEC de novembre 2004 s'est conclu avec une réaffirmation de l'engagement envers les négociations de Doha au lieu d'entamer des négociations commerciales régionales au sein de l'APEC comme le demandaient les dirigeants du milieu des affaires. En décembre 2004, M. Supachai a dit que l'OMC allait mettre en place un mécanisme afin de déterminer si les accords commerciaux régionaux et les accords de libre-échange avaient contribué au processus multilatéral d'intégration du commerce mondial et l'avaient rendu plus facile. D'après lui, les accords de libre-échange se révèlent très onéreux en termes de ressources financières autant qu'en termes de ressources humaines, alors que leurs avantages demeurent faibles si l'on les compare

aux négociations multilatérales<sup>1</sup>. Des questions se posent quant à la compatibilité des accords commerciaux bilatéraux avec les accords de l'OMC. Jusqu'à présent, seuls deux accords commerciaux bilatéraux ont été examinés dans le cadre de l'OMC. Certains accords de libre-échange avec les États-Unis, par exemple, incluent des dispositions relatives à la propriété intellectuelle qui contreviennent aux décisions de l'OMC d'août 2003 sur les ADPIC et la santé publique.

De toute évidence, il est important de se pencher sur les engagements pris dans le cadre d'accords commerciaux bilatéraux et régionaux qui sont susceptibles d'avoir un impact sur les engagements futurs dans le cadre de l'OMC. Les syndicats doivent être informés et consultés au cours des négociations. En outre, ils doivent avoir la possibilité de coopérer et de consulter les organisations syndicales des autres pays qui prennent part aux négociations commerciales.

Dans le but d'accroître et d'améliorer la participation syndicale dans les accords commerciaux, un débat en ligne a été organisé en mars 2005, pendant quatre semaines, afin d'examiner l'intervention des organisations syndicales dans les accords commerciaux, le rôle joué par celles-ci et l'influence qu'elles exercent sur le résultat final des accords commerciaux. Des débats ont eu lieu sur les différentes stratégies que les syndicats peuvent utiliser et sur les manières de les améliorer. Les débats ont permis de mieux comprendre la multiplicité des accords, tant en ce qui concerne l'intégration des normes du travail dans les accords commerciaux que pour ce qui a trait à l'impact de la libéralisation du commerce et des dispositions en matière d'investissement, de services, de concurrence et de propriété intellectuelle sur l'emploi, les droits des travailleurs et les conditions de travail.

Finalement, le débat a fourni l'occasion d'un partage d'expérience entre syndicats de différents pays. Près de 60 personnes se sont inscrites au débat en ligne et environ 20 personnes y ont participé activement. Les différentes questions qui ont été posées au cours du débat figurent à l'annexe 1.

## Synthèse de la discussion

La *première semaine* de la discussion en ligne s'est centrée sur les problèmes posés par les accords commerciaux bilatéraux et régionaux pour les syndicats ainsi que sur la participation syndicale dans lesdits accords. La question centrale qui a orienté le débat était : quels sont, pour les syndicats, les problèmes et les opportunités fondamentaux posés par les accords commerciaux bilatéraux et régionaux ?

Des contributions très variées ont été apportées, présentant différentes approches régionales.

Il est apparu clairement au cours du débat que la participation syndicale et la consultation des syndicats dans le cadre des accords commerciaux bilatéraux et régionaux se situent à des niveaux différents en fonction des pays. Certains syndicats sont consultés au sujet des accords commerciaux par le biais d'une structure formelle, ce qui est le cas par exemple en Belgique ainsi que dans le Mercosur et dans la Caricom. D'autres ne sont consultés que ponctuellement (c'est le cas des pays andins

---

<sup>1</sup> *Financial Express*, Inde, "Don't go whole hog on FTAs", Supachai, 6 décembre 2004

et d'Amérique centrale). Certains ne sont pas consultés du tout, comme en Serbie et dans bon nombre de pays d'Afrique de l'Ouest.

La plupart des consultations sont limitées aux questions du travail ou ayant un lien avec le travail, comme en Inde où les syndicats n'ont été consultés qu'au sujet des propositions relatives à la « clause sociale » et n'ont eu aucun accès à l'information sur les engagements prévus par le gouvernement dans le cadre de l'AGCS. D'autres syndicats ont été consultés sur un plus ample éventail de sujets.

Plusieurs facteurs ont été identifiés comme ayant un impact sur la participation et la consultation des syndicats dans les accords commerciaux. Certains des plus importants sont la carence de ressources humaines et financières permettant de traiter ces questions ; le manque de volonté des gouvernements à consulter les syndicats sur les questions commerciales (ou sur toute question allant au-delà du travail) ; le manque d'initiative des syndicats pour être consultés (au-delà des questions ayant trait au travail) ; l'inexistence d'une tradition tripartite ; l'influence de la Banque mondiale et du FMI dans les décisions sur les régimes commerciaux de nombreux pays en développement, sans inclure les syndicats ; et l'instabilité politique comme excuse pour se soustraire aux consultations.

D'autres observations au cours du débat ont abordé le risque que les accords commerciaux bilatéraux et régionaux ébranlent les accords de l'OMC et détournent les ressources humaines et financières qui devraient être utilisées dans les négociations multilatérales, tout particulièrement dans les pays en développement, étant donné que souvent ces accords bilatéraux n'ont que peu à offrir aux pays en développement. Un autre des problèmes identifiés a été celui de l'aide subordonnée au commerce. De nombreux accords commerciaux bilatéraux comportent un volet d'aide qui fait qu'il est plus difficile pour les gouvernements de refuser un accord bilatéral comportant des concessions commerciales.

Finalement, les discussions ont permis de disposer d'information sur les différents blocs commerciaux et accords de libre-échange tel que l'Association Sud asiatique pour la coopération régionale (SAARC) et le SAFTA, son accord de libre-échange, le Mercosur, la ZLEA, l'ALENA, l'accord de libre-échange entre les États-Unis et l'Amérique centrale (CAFTA), l'APEC, la Caricom et la Communauté andine. Des renseignements ont été apportés au sujet des consultations des syndicats de ces blocs, au sujet de nouvelles initiatives en faveur de la consultation et de la participation des syndicats (États-Unis/Mexique et CAFTA) et en dernier lieu sur les politiques qui s'esquissent derrière les accords commerciaux entre différents blocs commerciaux ou pays.

La *deuxième semaine*, le débat s'est centré sur les stratégies syndicales ayant trait aux accords commerciaux bilatéraux et régionaux. De telles stratégies peuvent être élaborées sur une base participative, ce qui veut dire que les syndicats détiennent une sorte de statut consultatif, formel ou informel, structurel ou ad hoc. Il s'agit alors de la stratégie de l'intérieur. L'autre possibilité consiste à élaborer une stratégie de l'extérieur, dans laquelle les syndicats essayent d'exercer une influence sur les accords commerciaux de l'extérieur, par exemple par le biais de campagnes d'information, par la publication de rapports, par des boycotts, des manifestations, etc.

La plupart des interventions ont montré que soit la stratégie utilisée par les syndicats est participative à différents degrés, donc une stratégie de l'intérieur, soit il

n'existe aucune activité syndicale. L'accord sur la ZLEA est une exception ; il est en cours de négociation et il a réveillé les protestations des organisations syndicales des pays d'Amérique latine. Dans la plupart des pays d'Amérique latine, une structure consultative est en place, de nature variable et qui dans certains cas est plus efficace que dans d'autres. Ici aussi, il y a souvent une carence de moyens financiers qui empêche de rassembler les syndicalistes de différents pays.

D'autres stratégies se centrent sur la formation, sur le développement de programmes de formation tels que le Master pour syndicalistes en « politiques du travail et mondialisation ». Cependant, ces programmes de formation ne sont souvent dispensés qu'en anglais, ce qui rend la participation à ces programmes difficile pour les syndicalistes francophones et hispanophones.

Un autre participant a avancé l'argument qu'il faut des syndicats plus forts pour qu'ils puissent influencer les accords commerciaux et d'autres politiques et il a suggéré de faire un meilleur usage du capital détenu par les travailleurs (tel que les fonds de pension et de prévoyance des travailleurs) car celui-ci représente une possibilité de consolider la force des syndicats.

Il a été suggéré d'utiliser davantage la page Web du GURN sur les accords bilatéraux comme espace d'échange d'information entre syndicats sur les stratégies syndicales au sujet des accords commerciaux.

La charte sociale de l'ANASE a été mentionnée par un participant comme une manière d'inclure une dimension sociale dans l'ANASE, et plusieurs stratégies ont été présentées pour progresser dans ce sens.

Un dernier point a porté sur la nécessité pour les syndicats de mettre l'accent sur les accords commerciaux et leur impact sur le développement. Ceci exige une approche bien plus ample que la simple recherche de l'obtention d'un statut consultatif ou le simple travail pour obtenir la mention des droits des travailleurs ou des dispositions sociales dans les accords commerciaux. En effet, cela implique qu'il est nécessaire d'examiner de quelle manière la libéralisation du commerce peut entraîner des bénéfices pour l'économie d'un pays et pour sa capacité de production. Cet objectif requiert des gouvernements qu'ils mettent en place des politiques d'accompagnement en vue de maximiser les avantages des accords commerciaux et d'en réduire les effets nocifs.

*La troisième semaine*, la discussion s'est centrée sur l'intégration des questions sociales et des normes du travail dans les accords commerciaux ainsi que sur les stratégies des syndicats en faveur de l'inclusion de ces thèmes.

Il est apparu clairement au cours du débat que l'inclusion des questions sociales dans les accords commerciaux peut avoir lieu à différents niveaux, qui vont d'engagements à mettre en œuvre la législation nationale du travail jusqu'à la création d'une législation sociale supranationale, contraignante et commune.

L'observation des engagements sociaux peut passer par le dialogue et une assistance technique et aller jusqu'à des amendes ou des sanctions commerciales. Des mesures d'incitation peuvent exister, soit positives (telles qu'un accès plus ouvert aux marchés si les normes fondamentales du travail sont respectées) soit négatives (telles que l'imposition de sanctions commerciales).

Dans certains pays, les questions sociales ou les normes fondamentales du travail ne sont pas incluses dans les accords commerciaux, comme dans le cas du Bénin, bien que les négociations actuelles des accords de partenariat économique dans le cadre de Cotonou sont censées inclure les normes du travail et d'autres questions sociales. Cependant, les syndicats des pays qui négocient des accords de partenariat économique doivent veiller à ce que les questions sociales soient incluses dans les accords définitifs.

La loi AGOA (loi américaine pour la croissance et les opportunités en Afrique) contient une référence aux normes fondamentales du travail (à l'exception de la discrimination) dans sa section 104, mais il n'y a pas de transparence dans le suivi ni de reddition de comptes ce qui fait que ces dispositions ne sont généralement pas utilisées. Le Swaziland est un exemple de l'utilisation de cette section pour modifier la législation du travail, mais les changements législatifs sont souvent insuffisants pour modifier les pratiques dans la réalité.

Dans les Amériques, les questions sociales ont été incluses dans l'ALENA, mais avec des dispositions qui demeurent faibles. Dans le Mercosur une Commission tripartite sociale et du travail a été mise en place, qui entreprend une révision annuelle des engagements souscrits par les États membres. Les accords entre les États-Unis et le Chili et entre les États-Unis et le CAFTA comprennent un engagement envers les normes fondamentales du travail (à l'exception des conventions fondamentales de l'OIT contre la discrimination et pour l'égalité de rémunération), mais aucun mécanisme de contrôle n'y est rattaché. Au sein de la Caricom il existe une politique d'harmonisation des droits du travail dans quatre domaines : l'égalité ; la sécurité, la santé et l'environnement au travail ; la reconnaissance des salaires ; la résiliation du contrat. Un autre accord conclu récemment et celui de la Communauté Sud-américaine des nations (CSN), qui jusqu'à présent n'a pas inclus la dimension sociale. La Coordination des centrales syndicales du Cône sud (CSCS, Mercosur) et le Conseil consultatif andin du travail ont proposé un instrument social et du travail pour la CSN similaire à celui inclus dans le Mercosur.

La nécessité de renforcer l'OIT a été mise en exergue, ainsi que le besoin de resserrer la coopération entre l'OIT et l'OMC, par exemple avec un statut d'observateur pour l'OIT auprès de l'OMC ou avec un travail en concertation sur une clause sociale qui garantisse le respect des normes fondamentales du travail. Cependant, une clause sociale de cette nature, dotée d'un mécanisme de règlement des différends, soulève une forte opposition chez de nombreux gouvernements au sein de l'OMC, mais l'opposition aux sanctions commerciales peut se constater dans les accords commerciaux bilatéraux et régionaux.

De nombreuses stratégies ont été proposées pour les syndicats en ce qui concerne l'inclusion d'une dimension sociale dans les accords commerciaux. Tout d'abord, les syndicats doivent mieux et davantage utiliser les instruments existants, ce qui exige d'intervenir dans les processus techniques. En outre, les syndicats doivent coopérer davantage dans les accords commerciaux bilatéraux et régionaux, et coordonner leurs actions. Les syndicats doivent avoir des objectifs clairs quant à ce qu'ils veulent obtenir par le biais de la participation aux commissions et aux consultations. Les syndicats doivent faire pression en faveur de modification des accords en cas de nécessité. Finalement, les employeurs doivent être impliqués plus sérieusement dans la négociation des paragraphes sociaux.

La *dernière semaine*, le débat a porté sur les composantes non commerciales des accords commerciaux bilatéraux et régionaux, telles que les dispositions sur l'investissement, la politique de concurrence, les marchés publics, les services, la propriété intellectuelle, etc. et s'est penché sur les différents engagements souscrits par les pays dans ces domaines. La discussion s'est centrée sur les stratégies syndicales relatives à de tels accords « OMC+ ».

Il a été remarqué que la plupart des accords de libre-échange inclut des dispositions OMC+ en matière d'investissement, de propriété intellectuelle, de politique de concurrence, de services et de marchés publics, que les gouvernements peuvent ne pas accepter dans le cadre de l'OMC mais accepter dans les accords de libre-échange, parfois même allant à l'encontre des accords de l'OMC. Par exemple, la décision de l'OMC du mois d'août 2003 relative aux ADPIC et à la santé publique, qui permet qu'une licence soit obligatoire, est ébranlée par les accords de libre-échange souscrits par les États-Unis qui essaient de renforcer la protection par brevet et la protection des données, rendant encore plus difficile l'accès aux médicaments à des prix abordables. Un autre exemple est le secteur des services. Dans de nombreux cas, les services sont davantage libéralisés dans le cadre des accords de libre-échange qu'à l'OMC (par l'utilisation de « l'approche de la liste négative » dans les accords de libre-échange par opposition à une « approche de la liste positive » qui spécifie, à l'OMC, quels secteurs ou sous secteurs seront libéralisés). Le risque est que ces engagements bilatéraux ne finissent par être utilisés comme référence pour la libéralisation dans le cadre de l'OMC.

D'autres préoccupations ont été formulées au sujet des dispositions sur l'investissement dans les accords commerciaux. Ces dispositions offrent généralement une forte protection aux investisseurs, y compris des dispositions liant l'investisseur à l'État, qui permettent aux investisseurs de réclamer une compensation lorsqu'une législation ou une réglementation du gouvernement affecte leurs bénéfices. Les dispositions sur l'investissement prévoient un traitement national, ne permettant pas au gouvernement un traitement différencié entre entreprises étrangères ou nationales. Dans la pratique, cela signifie que les subventions destinées à soutenir les industries nationales ne peuvent plus être accordées. En outre, les différends internationaux en matière d'investissement se règlent dans un cadre privé, et les décisions rendues ne sont pas objectives.

De nombreux accords ne traitent pas des barrières techniques au commerce ou d'autres entraves non commerciales. Les pays en développement sont pour la plupart exclus de toute participation aux organes de fixation des normes.

L'importance de tous ces thèmes apparaît clairement ainsi que la nécessité de s'en occuper ; pour pouvoir agir dans ces questions techniques, il est nécessaire de diffuser l'information, d'augmenter les connaissances et d'accroître la coopération.

## Conclusions et recommandations

La participation syndicale aux accords commerciaux bilatéraux et régionaux varie d'un pays à l'autre et le degré de participation également. En termes généraux, le niveau de participation des syndicats dans les accords commerciaux doit être élevé afin de couvrir tous les domaines figurant dans l'accord et pas uniquement les questions sociales. Quelques exemples de participation syndicale à un degré élevé se trouvent en Amérique latine (en particulier avec la Coordination pour le Mercosur), en Afrique du Sud, dans la région de la Caricom, au sein de l'UE et aux États-Unis.

Certaines limites telles que le manque d'information et de connaissances sur les sujets commerciaux, la carence de ressources financières et les entraves linguistiques dans ces domaines doivent être surmontées. Ces difficultés exigent une approche à la fois nationale et internationale.

Ci-après, quelques manières d'améliorer la participation syndicale dans les accords commerciaux :

- mettre en place ou améliorer le tripartisme et le dialogue social comme fondement pour la consultation et la participation des syndicats dans le cadre des accords commerciaux ;
- développer une consultation des syndicats au-delà des questions du travail et établir des contacts avec d'autres ministères tels que celui du commerce ;
- combler les carences d'information sur les questions de fond (de commerce de biens et de services agricoles et industriels ainsi que sur des questions telles que les dispositions liées à l'investissement, à la politique de concurrence, à la propriété intellectuelle) ayant trait aux accords commerciaux bilatéraux et régionaux ;
- identifier et analyser l'impact des dispositions des accords commerciaux qui outrepassent les dispositions de l'OMC ou qui s'y opposent, telles que les dispositions sur la propriété intellectuelle restreignant l'accès aux médicaments, et éliminer de telles dispositions ;
- inclure dans les accords commerciaux des dispositions sur les normes du travail ;
- mieux utiliser les possibilités existantes pour la participation et la consultation des syndicats et celles émanant des dispositions sur les normes du travail qui figurent dans les accords commerciaux ;
- coopérer et agir en coordination avec les syndicats des pays avec lesquels un accord commercial est négocié ;
- accroître la formation syndicale dans le domaine des accords commerciaux et de leur incidence sur le développement ;
- mettre sur pied et se focaliser sur des stratégies syndicales de développement qui incluent les politiques commerciales et d'investissement avec une forte dimension sociale ;
- se pencher sur les meilleures pratiques de participation syndicale dans les accords commerciaux y compris dans des situations d'instabilité politique ;
- étendre la participation syndicale prévue pour les accords commerciaux bilatéraux et régionaux aux traités bilatéraux d'investissement.

## ANNEXE I

Questions posées au cours du débat en ligne

*Au sujet de la participation des syndicats :*

1. Votre syndicat a-t-il participé ou participe-t-il à la négociation d'accords commerciaux bilatéraux ou commerciaux ? Dans l'affirmative, de quel(s) accord(s) s'agit-il ?

2. Comment s'organise cette participation ? Quelles sont les personnes qui interviennent ? Les syndicats sont-ils consultés à chaque étape (ou cycle) de la négociation ? Existe-t-il un organe ou une structure officielle de consultation ? Les consultations font-elles partie de tous les processus de négociation ou bien ce processus varie-t-il d'un accord à l'autre ?

3. Quelle action entreprend votre syndicat ? Présentez-vous des observations sur les accords prévus ? Effectuez-vous des études d'impact ? Les exigez-vous ? Demandez-vous des mesures d'ajustement ? Organisez-vous des réunions publiques ou des manifestations ?

4. L'accord final reflète-t-il les préoccupations et les contributions des syndicats ? Si ce n'est pas le cas, avez-vous des idées pour améliorer la participation des syndicats et faire en sorte qu'ils puissent exercer des pressions sur les gouvernements pour qu'ils tiennent compte de leurs préoccupations ?

5. Travaillez-vous étroitement avec d'autres syndicats, soit dans votre pays soit dans les pays partenaires commerciaux ? Travaillez-vous étroitement avec des ONG de votre pays sur ces questions ?

*En ce qui concerne le contenu des accords :*

1. Existe-t-il des dispositions dans les accords commerciaux bilatéraux et régionaux signés par votre pays qui traitent de questions sociales et du travail (y compris la ratification et la mise en œuvre des normes fondamentales du travail de l'OIT) ? Comment l'application de ces dispositions est-elle contrôlée ? Existe-t-il un mécanisme de vérification et un mécanisme de révision, et comment fonctionnent-ils ? Quelle est l'efficacité de ces dispositions et quels résultats ont-elles en ce qui concerne l'amélioration du respect des normes du travail ?

2. Quelles sont les principales composantes non commerciales des accords que votre pays a signés ou est en train de négocier ? (par exemple l'investissement et/ou la concurrence et/ou les marchés publics et/ou les services et/ou la propriété intellectuelle)

3. Quels sont les engagements souscrits par votre pays ? Parmi eux, lesquels vont au-delà des engagements dans le cadre de l'OMC ?

4. Y a-t-il eu une évaluation de l'impact de ces accords commerciaux, qu'elle soit préalable ou ultérieure à leur entrée en vigueur ?

5. Quelles ont été les conséquences sociales les plus importantes (positives ou négatives) ainsi que les effets sur l'emploi des accords commerciaux que votre pays a signés ?