

« NORMES SOCIALES : QUELLES PROPOSITIONS AVANCER ? »

Depuis l'échec, lors de la conférence de l'OMC à Seattle en novembre 1999, de la dernière tentative des USA et de l'Union européenne visant à intégrer les normes sociales à l'OMC, le débat sur ce thème s'est quelque peu atténué. Il nous semblerait pourtant naïf de croire que le débat est clos définitivement sur ce thème, tant la question du respect des normes sociales est un problème majeur de l'économie mondiale. Au cours des prochaines années, plusieurs événements risquent de relancer les débats. Sans que la liste soit exhaustive, mentionnons notamment l'entrée de la Chine à l'OMC, qui posera la question du non respect par ce pays des libertés syndicales et du travail des prisonniers. Plus généralement, il est probable que la concurrence internationale dans les secteurs intensifs en main-d'œuvre est appelée à s'aiguïser dans la mesure où la pression de la part des PED va s'intensifier pour accélérer l'ouverture des marchés industrialisés pour ces produits. A l'horizon 2005, la disparition des quotas imposés par les pays développés aux exportations de produits textiles (accord multi-fibres) va ainsi augmenter leurs importations et reposer par là-même la question de l'équité des échanges pour ces produits.

SEATTLE : L'EMERGENCE DU DEBAT DEVANT L'OPINION PUBLIQUE MONDIALE

La demande visant à établir un lien entre normes sociales d'un côté et politiques commerciales de l'autre n'a pendant longtemps concerné que des cercles restreints d'experts et de syndicalistes et, à partir du milieu des années 1990, quelques mouvements étudiants, notamment aux USA.

C'est l'échec des négociations de l'OMC à Seattle et les manifestations spectaculaires qui l'accompagnent qui portent alors le débat devant l'opinion publique mondiale.

Ce lien entre normes sociales (ou environnementales) et ouverture du commerce renvoie à une grande ambiguïté et divise des associations et des ONG qui sont par ailleurs d'accord pour dénoncer la mondialisation néo-libérale. Cela tient au fait que ses défenseurs et ses adversaires se justifient chacun par des raisons très différentes, qui correspondent pour les premiers à des préoccupations d'équité des échanges, d'éthique ou de respect de valeurs universelles (c'est le cas par exemple de *United Student against Sweatshops*, *Jobs with Justice* ou le *Workers Rights Consortium Council*), mais que les seconds peuvent assimiler à des arrière-pensées protectionnistes (*Focus on the Global South*).

A l'origine de ces débats, il est évident que derrière la justification d'un lien entre normes sociales et politiques commerciales, les préoccupations protectionnistes n'étaient pas absentes. Le discours prononcé par le président Clinton lors de la conférence de Seattle en Novembre 1999 en constituait l'archétype : plutôt que de s'émouvoir du sort des enfants au travail dans le monde, il ne se préoccupait dans ce discours que des enfants travaillant pour des industries d'exportation (« seulement » 5 millions sur un total de 210 millions selon l'OIT !), susceptibles par là-même d'améliorer la compétitivité de ces industries au détriment des intérêts des travailleurs américains.

Avant même les échos qui accompagnent la mobilisation de Seattle, ce débat international sur les normes sociales est né de la volonté de quelques pays industrialisés d'introduire une « clause sociale » dans l'OMC au moment de sa création dès 1994, de manière analogue d'ailleurs à ce qui avait été prévu dans le cadre de la Charte de la Havane – demeurée lettre morte - en 1948. Selon une philosophie analogue à celle justifiant l'adoption de mesures anti-dumping, cette clause aurait permis à

un pays membre de retirer ses concessions tarifaires à un autre en invoquant une distorsion de concurrence liée au non respect de normes du travail. Cette proposition a toujours été rejetée à l'initiative de plusieurs pays en développement (PED) qui craignaient qu'elle serve à déguiser des arguments protectionnistes. Des propositions moins ambitieuses ont été présentées par les États-Unis et l'Union Européenne lors de la conférence ministérielle de l'OMC de Seattle fin 1999. Elles suggéraient soit la création d'un groupe de travail (USA), soit celle d'un Forum (UE) destiné à étudier le lien entre commerce et normes sociales. Ces propositions ont à nouveau été rejetées par plusieurs PED.

Ces échecs successifs rencontrés par les promoteurs des normes sociales à l'OMC n'ont pas pour autant mis fin au débat, d'autant plus que la Confédération Internationale des Syndicats Libres (CISL), principale confédération syndicale au niveau mondial, continue de promouvoir l'inclusion des questions sociales dans l'OMC, toutefois sans pour autant en préciser les modalités opérationnelles. Cette position n'en est pas moins soutenue par de nombreux syndicats de pays en développement, même s'il est vrai que d'autres - en Inde notamment - s'y opposent, car ils partagent les craintes de leur gouvernement à propos des risques protectionnistes encourus en cas d'utilisation de ce genre de mesure par des pays industrialisés.

DE QUELLES NORMES SOCIALES PARLE-T-ON ?

Des progrès très sensibles ont été effectués au cours des dernières années en ce qui concerne la clarification des enjeux et des débats concernant le respect des normes sociales au plan international. On est passé d'un débat né dans les pays industrialisés, centré sur les supposées distorsions de la concurrence internationale générées par la compétitivité-coût des pays en développement, à un débat plus global en termes d'éthique et de valeurs universelles, tournant autour du respect des droits fondamentaux de l'homme au travail. Parallèlement, les travaux économiques ont permis de mieux analyser les corrélations entre normes et développement, tout en infirmant globalement l'hypothèse d'un cercle vicieux d'abaissement des normes (« nivellement par le bas ») au plan international. Malgré l'absence d'un tel cercle vicieux, il est reconnu que les normes fondamentales font l'objet de nombreuses violations au niveau mondial. Celles-ci concernent en particulier les droits syndicaux et le travail des enfants, qui sont les deux catégories de violations les plus souvent évoquées et étudiées.

Dans les pays industrialisés, les débats sur les normes sociales sont nés principalement de la crainte suscitée par la montée des échanges avec les pays en développement et par ses conséquences ponctuelles sur l'emploi. Dans quelques pays, il s'est plutôt agi de préoccupations liées au respect des droits de l'homme. Assez rapidement, on a été amené à définir plus précisément ces normes en distinguant deux types d'éléments.

D'un côté, se trouvent des éléments de nature quantitative constituant les déterminants directs du coût salarial (taux de salaire, durée du travail, etc.). Les analyses ont montré que le bas niveau des coûts salariaux dans les PED est explicable avant tout par leur niveau de développement. Il constitue leur avantage comparatif dans la concurrence internationale. Même s'il est généralement admis que le développement des échanges avec ces pays procure un gain global aux pays industrialisés, tel n'est pas le cas pour toutes les catégories de population. Les salariés non qualifiés peuvent en effet être désavantagés dans le cadre du processus, l'ampleur de l'impact sur les salaires et l'emploi de cette catégorie de travailleurs étant cependant l'objet d'estimations divergentes. Sans parler du chantage traditionnel aux délocalisations mis en avant pour contraindre les travailleurs des pays du Nord à renoncer à certains de leurs avantages acquis. Il subsiste certains désaccords concernant l'ampleur respective de ces effets. La plupart des économistes considèrent cependant que le progrès technique a un impact très supérieur à celui du commerce international sur l'évolution de l'emploi et sur celle des salaires relatifs.

A la différence des éléments précédents, les normes fondamentales de travail sont de nature avant tout qualitative et touchent au respect de la dignité humaine, au même titre que les droits civiques et politiques. L'adoption par l'OIT en 1998 de la déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail marque une avancée majeure dans ce domaine. Cette déclaration définit **quatre types de normes fondamentales** : liberté d'association et reconnaissance effective du droit à la négociation collective ; élimination de toute forme de travail forcé ; abolition effective du travail des enfants ; élimination de la discrimination en matière d'emploi et de profession. Ces normes fondamentales se réfèrent à des valeurs universellement acceptées, contenues pour l'essentiel dans la déclaration universelle des Droits de l'Homme. Les progrès très rapides de la ratification des conventions montrent que l'adoption de cette déclaration a accéléré la prise de conscience internationale dans ce domaine : depuis octobre 1995, le nombre d'États membres de l'OIT ayant ratifié toutes les conventions fondamentales a plus que doublé, pour atteindre un total de 35 pays à la mi-2000.

UN MALENTENDU SUR LA CLAUSE SOCIALE DANS LE COMMERCE INTERNATIONAL ?

Déjà en avril 1994, lors de la conclusion des négociations de l'Uruguay round, un certain nombre de délégations, dont la France et les Etats-Unis, avaient demandé que la relation entre le système commercial et les normes de travail internationalement reconnues soit examinée par la nouvelle Organisation Mondiale du Commerce qui devait se mettre en place l'année suivante. L'opposition des pays en développement à ce que la nouvelle OMC intègre ce sujet dans son programme de travail a conduit, en 1994, à la constitution d'un groupe de travail spécial de l'Organisation Internationale du Travail (OIT).

De même, le système de préférence généralisé (SPG) institué par l'UE comporte une clause sociale initiative et des régimes spéciaux d'encouragement donnant, aux pays respectant les clauses sociales fondamentales, droit à des avantages douaniers. Or, les pays du Sud rejettent également ce mécanisme incitatif pour les mêmes raisons politiques que celles invoquées lors de la conférence de l'OMC à Singapour ; **les clauses sociales sont à leurs yeux un outil de protectionnisme déguisé**. Nombreux sont ceux qui ne sont pas convaincus par la nécessité de mettre en place à cette fin de nouveaux mécanismes internationaux s'ajoutant à ceux qui existent déjà dans le cadre de l'OIT, et craignent que **la défense des droits de l'homme ne soit mise au service d'intérêts protectionnistes**.

Pourquoi donc ce lien entre commerce international et respect d'un minimum de normes sociales est-il entendu comme une mesure de protection déguisée à l'encontre des pays du Sud ? En réalité, le malentendu provient en partie d'une confusion entre la nature des normes sociales ou fondamentales qui doivent être respectées et le type de mesure à appliquer aux pays contrevenants dans le cadre des échanges internationaux.

1) la clause sociale est assimilée à un tarif anti- concurrence déloyale (dumping social)

Les pays du Sud rejettent souvent la clause sociale en la qualifiant de mesure de protection déguisée. Que les gouvernements ou les employeurs du Sud avancent cet argument peut être compréhensible. Mais, moins évident est le fait que les syndicats de travailleurs de ces pays contestent aussi la mesure qui consiste à appliquer la clause sociale sous la forme d'une taxe sur les importations en provenance des pays à bas salaires.

Le rejet par les pays du Sud de la clause sociale relève en réalité d'un véritable malentendu qui provient du fait que la notion de clause sociale dans le commerce international est perçue et, également conçue, comme une *mesure de réparation anti-dumping*. Cette mesure de « réparation » correspond

concrètement à la mise en place d'un tarif réparateur sur les importations en provenance des pays qui ne respectent pas les normes fondamentales du travail et ne disposent pas de système de protection sociale. Cette absence de respect des normes du travail fondamentales et de système de protection sociale est qualifiée par les pays du Nord de « concurrence déloyale » (*unfair competition*). Dès lors, les coûts du travail seraient plus faibles dans ces pays en raison de cette concurrence considérée comme déloyale ou encore assimilée à du « dumping social » qui porterait préjudice aux industries des pays du Nord. **La clause sociale comme mesure anti-dumping social** serait ainsi appliquée au commerce Nord-Sud sous la forme d'un tarif (douanier) compensateur ou réparateur du préjudice ainsi subi par les pays du Nord. L'imposition d'un tel tarif, tout comme n'importe quel droit de douane, impliquerait un renchérissement du prix des biens importés en provenance des pays à bas salaires. Les pays accusés ainsi de pratiquer le dumping social seraient alors incités à respecter les normes fondamentales du travail et à augmenter leurs coûts sociaux en mettant en œuvre des systèmes de protection sociale. Logiquement, cela revient à confier aux mécanismes de marché de corriger les différences de coûts du travail. Mais au delà des problèmes d'efficacité de l'incitation par le marché, la notion même de dumping social et donc de clause sociale sous la forme d'un tarif anti-dumping est discutée et souvent rejetée.

2) Les arguments du rejet de la clause sociale sous la forme de droit anti-dumping :

Trois arguments principaux soutiennent le rejet de la clause sociale sous la forme d'un tarif anti-dumping :

- i) la notion de « dumping social » contestée
- ii) un empilement des mesures de protection dans les secteurs de compétitivité des pays du Sud
- iii) les pays du Nord sont responsables du retard social des pays du Sud

i) la notion de « dumping social » contestée

D'un point de vue économique peut-on vraiment parler de concurrence déloyale ou de dumping social pour caractériser le non respect des normes sociales ou l'absence de protection sociale. La notion de dumping en tant que forme de concurrence déloyale est théoriquement une stratégie volontaire consistant pour une firme à appliquer pour le même produit des prix sur les marchés extérieurs inférieurs au prix du bien vendu sur le marché domestique. Ainsi l'article VI du GATT définit le dumping comme une pratique visant à améliorer artificiellement la compétitivité et permet donc aux pays importateurs de sanctionner l'introduction des produits d'un pays sur le marché d'un autre pays à un prix inférieur à la valeur normale » : les mesures anti-dumping visent donc à protéger les pays importateurs des prix et non pas des coûts de production anormalement bas¹. Or dans le cas de ce qui est assimilé au « dumping social » ce ne sont pas les prix des biens qui sont inférieurs à la « valeur normale » mais les coûts de production du Sud qui sont inférieurs à ceux du Nord. Ces différences de coûts salariaux, qu'elles soient ou non liées au non respect des normes fondamentales ne relèvent pas de la définition du dumping. Au total, d'un point de vue économique, on ne saurait au sens propre qualifier de dumping de simples différences de coûts de production, car cela ne revient pas à discriminer entre prix domestiques et prix étrangers et à faire payer aux consommateurs domestiques la perte réalisée sur les marchés étrangers en vue d'obtenir des gains de compétitivité.

ii) un empilement des mesures de protection dans les secteurs de compétitivité des pays du Sud

¹ Pour la théorie économique, le dumping peut se produire dans deux cas :

- lorsque l'industrie est en concurrence imparfaite de sorte que les entreprises peuvent fixer leur prix (au lieu d'avoir des comportements de preneur de prix)
- lorsque les marchés sont segmentés, c'est à dire que les consommateurs domestiques ne doivent pas avoir un accès facile aux biens exportés à un prix plus bas.

Lorsque les deux conditions sont réunies, une firme en concurrence monopolistique peut trouver profitable de pratiquer le dumping.

Les pays en développement perçoivent la proposition d'une clause sociale comme une dénonciation par les pays du Nord de leurs avantages coûts salariaux dans les domaines dans lesquels les pays industriels seraient moins compétitifs (textile-habillement, chaussures, jouets...). La clause sociale viendrait alors s'ajouter à un arsenal de mesures protectionnistes sectorielles telles que l'accord multifibres (quotas à l'importation de fibres textiles en provenance des pays en développement sur les marchés des pays développés), ou les mesures de protection agricole. Les pays du Sud seraient ainsi doublement taxés.

iii) les pays du Nord sont responsables du retard social des pays du Sud

Enfin, pour beaucoup de pays en développement, la misère sociale des travailleurs ne serait que le résultat d'un retard de développement largement dû à la responsabilité historique des pays du Nord (colonialisme), de sorte que si l'on doit parler de réparation, c'est également du côté du pillage colonial des ressources du Sud et du blocage de leur développement qu'il faut la rechercher.

Ces trois arguments plaident donc contre la mise en place d'une clause sociale sous la forme d'un droit anti-dumping c'est à dire d'une taxe à l'importation en provenance des pays à bas salaires dans le cadre de l'OMC mais ne rejettent pas pour autant le principe du respect des normes fondamentales du travail par d'autres moyens et sous d'autres formes. Le malentendu relève donc d'une confusion entre le problème posé (le non respect des droits fondamentaux) et la forme que doit prendre la clause sociale. En outre, sous la forme d'un tarif anti-dumping la clause sociale pose aussi des problèmes d'efficacité.

1) la clause sociale sous la forme de tarif anti-dumping pose des problèmes d'efficacité

Plusieurs facteurs limitent l'efficacité de la clause sociale sous la forme d'un tarif anti-dumping social appliqué dans le cadre de l'OMC au regard de l'objectif de respect des normes sociales fondamentales dans les pays du Sud.

Un premier problème tient à la faiblesse de la couverture sectorielle et géographique de la clause sociale : ainsi, les importations en provenance des pays à bas salaires représentent à peine 1 % des importations de l'Union européenne ; plus généralement la part des pays en développement dans les importations des pays industriels est très faibles (moins de 3 % du PIB contre 2 % en 1960). La clause sociale ne concernerait qu'un faible nombre de secteurs et un faible nombre de pays.

Les effets incitatifs de la clause sociale sous la forme d'une mesure antidumping social seraient faibles et moins structurants que des opérations ciblées d'aide au développement sous condition de respect de normes sociales.

Enfin, la question des effets de la clause sociale trouve peu de réponses concrètes : comment compenser la baisse des recettes à l'exportation pour les pays subissant le tarif antidumping social. En outre, le secteur exportateur ainsi taxé dans le pays du Sud mettrait dans un premier temps au chômage une partie non négligeable de sa main d'œuvre avant d'améliorer les conditions de travail. Durant la période de transition rien n'est prévu concernant l'emploi de la main d'œuvre inemployée et de l'éducation des enfants. Le problème de l'aide publique au développement est alors évacué par l'application de la clause sociale sous la forme d'une taxe anti-dumping social.

En conclusion, une fois le malentendu levé, une fois acceptée l'idée qu'il n'y a pas lieu de parler de dumping pour caractériser les différences sociales Nord-Sud, que la clause sociale ne peut se traduire dans les faits par la mise en œuvre d'une mesure antidumping appliquée au commerce international Nord-Sud, le problème du respect des normes sociales fondamentales reste entier et l'on se retrouve sur les terrains de l'OIT (anti discrimination, anti esclavage, anti travail des enfants).

NORMES SOCIALES ET DEVELOPPEMENT : QUELLE LIAISON ?

Les normes fondamentales n'en continuent pas moins d'être violées dans de nombreux pays. Le droit d'association n'est ainsi souvent pas assuré dans la pratique, même quand celui-ci est reconnu par la loi. De même, le travail des enfants est encore très répandu dans les pays en développement : un rapport récent de l'OIT estime que 210 millions d'enfants de 5 à 14 ans ont une activité professionnelle dans le monde. De la même manière, de nombreux cas de travail forcé ont été mis en évidence, tandis que les discriminations de nature ethnique ou sexuelle sont également très fréquentes. Ceci étant, la progression du nombre de cas de violations des conventions constatés dans ce domaine ne constitue pas une preuve d'une aggravation de la situation en matière de respect de ces normes. Elle témoigne plutôt de la ratification de ces conventions par un nombre croissant de pays, ainsi que de l'amélioration des processus de suivi mis en œuvre par l'OIT.

Une étude récente de l'OCDE sur ce sujet, actualisant son étude de 1996, montre que **le respect des normes fondamentales est un facteur de développement**. Il est source d'efficacité économique, d'amélioration des qualifications et de la productivité. Les études concernant le travail des enfants montrent généralement que l'interdiction du travail des enfants peut être efficace pour améliorer les salaires des adultes (en réduisant l'offre de travail). Dans certains cas, une telle interdiction risque cependant de placer les ménages dans une situation précaire. En sens inverse, l'OCDE avait montré dès 1996 que rien n'indique que le non respect des normes fondamentales du travail procure un gain de compétitivité. D'une manière générale, à long terme, chaque pays améliore progressivement ses normes de travail au fur et à mesure de son développement économique, comme le montre d'ailleurs l'expérience des pays industrialisés depuis un siècle.

Dans le même ordre d'idées, on ne peut mettre en évidence de cercle vicieux d'abaissement des normes au plan international (« dumping social », en anglais « *race to the bottom* ») qui pourrait jouer en vue d'améliorer l'attractivité des pays en développement à l'égard des investisseurs étrangers. En effet, d'une manière générale, les grandes firmes multinationales, qui sont la principale source d'investissements directs vers ces pays, déterminent leurs choix d'investissements principalement en fonction de critères tels que la taille et le dynamisme des marchés ou l'environnement politique et économique, et non en fonction des normes de travail. Les pays qui ne respectent pas les normes fondamentales du travail (la Chine étant un cas particulier, au regard de sa conception et de son application des droits syndicaux) ne reçoivent ainsi qu'une part infime des investissements internationaux.

La principale exception concerne le cas des zones franches d'exportation (EPZ en anglais). Le principe même de ces zones franches est d'offrir des avantages particuliers aux investisseurs par rapport à la législation nationale, généralement en matière fiscale et parfois aussi de législation du travail. A cet égard, la principale contradiction dans le fonctionnement de ces zones réside dans le fait que, même lorsqu'elles ne respectent pas les normes fondamentales du travail, le niveau des salaires et les conditions de travail dans ces entreprises sont souvent plus favorables que dans le reste de l'économie. Selon le BIT, l'impact de ces zones franches sur le développement des pays hôtes dépend pour beaucoup de la stratégie suivie par les pays : une stratégie visant à l'accueil d'investissements de qualité, accompagnée d'une politique de formation de la main-d'œuvre et de respect des normes fondamentales (cf. l'exemple de Costa Rica) maximise l'impact en termes de développement de ces investissements. A l'inverse, une stratégie de surexploitation d'une main-d'œuvre non qualifiée, violant les normes fondamentales de travail, risque d'enfermer le pays dans une « trappe à pauvreté ».

Le débat sur le lien entre normes sociales et développement doit en fait être replacé dans une perspective plus large. En effet, comme le montre Amartya Sen, Prix Nobel d'Economie, les libertés individuelles et les droits de l'homme sont à la fois un instrument et une fin du développement. Si l'on

accepte cette thèse, les approches s'interrogeant sur le lien entre libertés politiques et sociales et développement (défini selon des critères étroits tels que le PIB) sont alors quelque peu réductrices et précieuses, de sorte que tenter d'estimer des corrélations entre ces variables a peu de signification.

QUELLES ACTIONS INTERNATIONALES PROMOUVOIR DANS CE DOMAINE, ET AUPRES DE QUI ?

Compte tenu du lien établi précédemment entre respect des normes sociales et développement (avec une relation de causalité dans les deux sens), **l'aide au développement constitue le meilleur moyen de favoriser un meilleur respect de ces normes dans les PED**. En ce sens, le respect par les pays industrialisés de leurs engagements dans ce domaine doit constituer la première priorité. Il faut ainsi veiller à ce que les promesses faites par l'Union européenne et les Etats-Unis lors de la conférence des Nations Unies sur le développement à Monterrey soient respectées. Il est paradoxal de constater à cet égard que les exigences croissantes des grandes puissances dans ce domaine vont de pair avec une réduction tendancielle de leurs budgets d'aide publique au développement.

Mais cet objectif à moyen terme doit aussi s'accompagner d'actions ciblées dans l'immédiat. Des programmes d'aide familiale pour favoriser la participation des enfants à l'école fonctionnent ainsi de manière très satisfaisante au Brésil (Bolsa Escola) et au Mexique (Progresa), où ils touchent plusieurs millions d'enfants. Autant pour des raisons internes (le lien entre normes sociales et développement n'était pas jugé suffisamment établi) que du fait de l'opposition de certains de leurs actionnaires, les institutions de Bretton Woods avaient refusé jusqu'à présent d'inclure les normes sociales dans le cadre de leur action. Une évolution est en train de se dessiner à l'heure actuelle.

1) Privilégier les Nations Unies et l'OIT.

Le rôle de l'ONU et des institutions qui lui sont rattachées - comme l'OIT, la FAO, l'OMS, etc. - sont, depuis plusieurs décennies, marginalisées au profit de celui du FMI, de la Banque mondiale et de l'OMC. Malgré cela, **l'ONU reste malgré tout le point de passage le plus légitime en matière d'exercice du principe d'ingérence, pour imposer le respect de la démocratie politique et des droits économiques et sociaux fondamentaux**. Si le FMI, par exemple, exerce de fait une véritable ingérence en conditionnant ses prêts à l'application des Plans d'ajustement structurel, sa légitimité comme celle de la Banque mondiale et de l'OMC est de plus en plus contestée de l'intérieur (voir le dernier ouvrage de Joseph Stiglitz), et de l'extérieur par un nombre croissant d'ONG.

Un consensus international concernant le champ des normes fondamentales existe en ce qui concerne le rôle de l'OIT pour la définition de ces normes et le contrôle de leur respect, ce qui s'explique en partie par le caractère tripartite de cette organisation associant des représentants des gouvernements, des syndicats et du patronat. L'adoption de la déclaration relative aux droits fondamentaux a été suivie par la mise en place d'un dispositif renforçant le contrôle de l'application des conventions : rapport annuel sur la non-ratification des conventions; rapport annuel sur les tendances concernant le respect des normes fondamentales dans le monde, etc. Ce dispositif va de pair avec un fort accent mis sur l'assistance et la coopération technique avec les pays. De surcroît, l'OIT est allée jusqu'à utiliser l'article 33 de sa constitution pour la première fois en Novembre 2000, en demandant à ses membres de réexaminer leurs relations avec la Birmanie, coupable d'imposer le travail forcé à sa population. Cependant, l'OIT ne dispose pas véritablement de pouvoir pour sanctionner les pays violant ces normes. Ainsi, les sanctions prises par l'OIT envers la Birmanie n'ont pour l'instant pas été suivies d'effet, sauf la pression internationale non-négligeable qu'elles ont suscitée. En ce sens, elle est « sans dents » selon l'expression habituelle. Dès lors se pose la question des moyens à employer pour faire respecter les normes fondamentales du travail dans le monde. Ceux-ci sont très divers, et font l'objet d'un degré de consensus très variable, ainsi que d'une efficacité très inégale. D'une manière générale, les instruments les moins coercitifs sont évidemment ceux qui suscitent le moins d'opposition.

Sans qu'elle soit totalement négligeable, l'efficacité des mesures incitatives ne doit pas être surestimée. Les « codes de conduite » suivis par les entreprises connaissent un succès croissant. Ils sont définis selon les cas de manière unilatérale par les entreprises, par des associations qui décernent des labels sociaux, ou enfin par des organisations internationales : Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales, *Global Compact* de l'ONU, etc. Leur succès repose sur la sensibilisation des consommateurs (particulièrement en Amérique du Nord et en Europe Occidentale) à ce que les produits qu'ils achètent soient fabriqués en respectant les principes éthiques auxquels ils adhèrent. Le caractère non coercitif de ces codes réduit cependant leur efficacité, qui se limite surtout aux biens de consommation. Une étude du BIT montre par ailleurs que les codes de conduite que se fixent les multinationales pour leur propre compte oublient souvent ce qui est le plus contraignant pour elles, notamment les questions de respect des droits syndicaux. De surcroît, des craintes sont exprimées par les syndicats qui estiment que ces pratiques risquent d'entraîner à terme une « privatisation » et une dilution du rôle exercé jusque-là, dans un contexte national, par les inspections du travail chargées de veiller à l'application de la législation.

Notre priorité, à ATTAC, doit être de contribuer à une mobilisation internationale pour **renforcer le rôle de l'OIT et doter le BIT de moyens appropriés** lui permettant d'inciter les Etats à ratifier les conventions adoptées, d'assurer leur suivi et de sanctionner leurs manquements. A ce qui est considéré comme un contrôle « normal » et accepté dans le domaine commercial, doit correspondre un contrôle dans le domaine de l'application des droits du travail.

2) Utiliser la caisse de résonance qu'est l'OMC.

A l'instar du FMI ou de la Banque mondiale, l'OMC souffre d'une absence de légitimité. Ce manque de légitimité tient à plusieurs facteurs dont, en premier lieu, son absence de rattachement au système des Nations Unies. Or la question du rattachement de la « clause sociale » à l'OMC se ramène à son tour à celle du rattachement de l'OMC aux Nations Unies. En effet, la seule inscription, dans la charte de l'OMC, de la référence à celle des Nations Unies impliquerait le respect automatique des différentes décisions et déclarations prises par cet organisme, telles que la Déclaration universelle des Droits de l'Homme (qui se réfère aux droits économiques et sociaux) ou le Pacte sur les Droits économiques et sociaux de 1966.

En l'état actuel des choses, **nous devons particulièrement veiller à ne pas contribuer à légitimer malgré nous une institution comme l'OMC, dont nous contestons le principe même de son existence et la philosophie néo-libérale qui l'anime.** Cela étant, face à la crise de légitimité et les mobilisations internationales qui accompagnent désormais les réunions de l'OMC comme celles du FMI, de la Banque mondiale ou du G 8, nous avons tout à gagner à nous battre pour les interpeller et les contraindre à ce que les intérêts du travail soient enfin au centre de leurs décisions. Il n'est pas question pour ATTAC de contribuer à relégitimer l'OMC, les FMI ou la Banque mondiale en nous contentant de réformer à la marge les finalités et le fonctionnement actuels de ces institutions. Seul leur assujettissement à une ONU elle-même profondément réformée est envisageable. Cet objectif ne nous dispense pas pour autant d'intervenir dans l'immédiat pour nous opposer à l'orientation néo-libérale qui anime leur politique.

Une manière d'introduire cette dimension sociale dans le cadre de l'OMC consisterait à autoriser un pays à refuser d'importer des biens produits selon des conditions non éthiques. Cette approche a été suivie par les États-Unis dans le domaine de l'environnement, lorsque ceux-ci ont interdit l'importation de crevettes pêchées avec des filets susceptibles d'être nuisibles à la faune marine².

² Les Etats-Unis ont été condamnés par l'ORD à ce sujet (arrêté crevettes/tortues), cette condamnation ayant plus remis en cause les modalités que le principe de cette action.

L'autorisation qui doit être accordée pour les articles fabriqués par des prisonniers (Article XX) pourrait aussi être étendue à l'ensemble des normes fondamentales du travail. Une telle approche est souvent rejetée au nom des règles de l'OMC, qui excluent de prendre en compte les procédés et méthodes de production (PMP). Cependant, outre que l'exemple ci-dessus constitue une exception à ce principe, on peut noter qu'une exception de portée beaucoup plus large a été faite lors de la signature de l'Accord sur les Droits de Propriété Intellectuelle liés au Commerce (ADPIC).

Enfin, aujourd'hui et bien que nous déniions toute légitimité à l'OMC, dans les faits, l'utilisation de sanctions commerciales est souvent le seul moyen de rétorsion envers des pays sanctionnés par la communauté internationale, à la suite de décisions prises dans le cadre du Conseil de Sécurité des Nations Unies. Les sanctions imposées à l'Afrique du Sud au moment de l'apartheid, ou plus récemment à l'Irak, s'inscrivent dans ce cadre. Dans cette optique, il faudrait imposer aux membres de l'OMC de ne plus appliquer leurs engagements multilatéraux à l'égard des pays sanctionnés par l'OIT, de manière analogue à ce qui est autorisé par l'article XXI à l'égard des pays sanctionnés par le Conseil de Sécurité des Nations Unies.

L'OMC fonctionne selon un principe de « common law » britannique, selon laquelle le droit s'établit empiriquement à travers les jugements rendus par l'ORD. De ce fait, l'étendue des compétences de l'ORD est en fait floue et dépend de sa volonté de trancher dans un domaine particulier. Concrètement, on ne peut exclure par exemple, même si cela est peu vraisemblable en l'état actuel, que l'ORD soit saisi d'une plainte d'un pays sanctionné par un autre pays membre suite à une décision de l'OIT, et soit amené à porter un jugement qui fasse jurisprudence.

LES PERSPECTIVES REGIONALES :

L'inclusion de clauses sociales dans le cadre d'accords régionaux Nord-Sud (Alena, Convention de Cotonou, etc.) est un moyen pour les pays industrialisés de contourner les réticences compréhensibles des PED à une telle inclusion dans le cadre d'accords multilatéraux. Elle peut être jugée moins coercitive que l'approche bilatérale car les pays sont libres de signer ou non des accords régionaux. A travers ces accords, les pays industrialisés échangent dans une certaine mesure un accès à leur marché contre l'engagement de la part des pays en développement de respecter des normes sociales ou environnementales préalablement négociées.

Le retrait des bénéfices accordés au PED dans le cadre des Systèmes de Préférences Généralisées (SPG) des grands pays constitue une voie d'action purement unilatérale. En ce sens, elle constitue la stratégie qui suscite le plus d'opposition –à l'exception de l'inclusion de ce sujet à l'OMC- car elle est la plus proche de celle correspondant au concept de « clause sociale » proposée à l'OMC. Cette politique est employée avec un certain succès par les États-Unis. Les menaces proférées envers le Bangladesh ont conduit le gouvernement à autoriser les syndicats dans les zones franches, alors qu'ils étaient jusqu'à présent interdits. Dans la mesure où les principaux investisseurs dans ces zones franches sont originaires de pays de l'OCDE (Japon, Corée et États-Unis), la pertinence d'une approche coordonnée, par exemple entre pays de l'OCDE, de préférence à l'approche bilatérale suivie par les États-Unis, mérite d'être soulevée à l'avenir. La méthode incitative suivie par l'Union Européenne sous forme d'un SPG plus favorable n'a pour l'instant guère suscité de demandes de la part des pays potentiellement intéressés.

*
* *

Finalement, le débat sur le respect des normes sociales au plan international s'inscrit dans le cadre des débats en cours sur la gouvernance internationale et amène à poser les 2 questions suivantes, qui ne peuvent être débattues que dans une approche globale :

- comment redéfinir l'architecture internationale autour des Nations Unies afin de renforcer la légitimité démocratique et la cohérence des institutions tout en intégrant à part entière la dimension des droits économiques et sociaux dans l'APD ?
- comment instaurer un droit d'ingérence pour les droits économiques et sociaux, sachant que le principe d'ingérence est beaucoup plus avancé en matière politique (faut-il envoyer des «casques bleus sociaux » ?) ?

Dans les pays du Nord comme dans ceux du Sud, le monde du travail est en général le grand perdant des deux décennies de mondialisation néo-libérale que nous venons de traverser. Les différentes possibilités d'intervention évoquées ici dépendront de l'unité que ce monde du travail, au-delà de ses intérêts divergents, sera capable d'établir sur le plan revendicatif international.

Références bibliographiques

- Diller J. (1999), « Responsabilité sociale et mondialisation : qu'attendre des codes de conduite, des labels sociaux et des pratiques d'investissement ? » ; Revue internationale du Travail, vol. 138, n°2.
- OCDE (2000), *Les échanges internationaux et les normes fondamentales du travail*, Collection Echanges, Paris.
- OIT (2002), *Un Futur sans Travail des Enfants*, Rapport du Directeur Général, Conférence Internationale du Travail, 90^{ème} session 2002, Rapport I (B), Genève.
- Rodrik D. (1996), « Labor Standards in International Trade : Do they Matter and What Do We Do About Them ? », in R. Lawrence, D. Rodrik, J. Whalley (ed.), *Emerging Agenda For Global Trade: High Stakes For Developing Countries*, Policy Essay N°20, Overseas Development Council, Washington DC.
- Stiglitz J. (2002), *La grande désillusion*, Fayard, Paris.