

EUROPE : VERS UNE CONDITIONNALITÉ SOCIALE DANS LES ÉCHANGES COMMERCIAUX TRANSNATIONAUX ?

Normes fondamentales du travail et réalités économiques

Éviter tout discours moralisateur

L'application des 8 normes fondamentales en Europe n'est pas parfaite et il faut éviter tout discours moralisateur voire arrogant.

Le rapport de 2009 de la Confédération Européenne des Syndicats « internationally-recognised core labour standards in the european union » souligne les difficultés d'application de ces normes en Europe. Les discriminations hommes – femmes au travail (non respect des conventions 100 et 111) également relevées par la Commission européenne (« Gender segregation in the labour market » 2009), le travail des enfants dans la prostitution en Europe centrale, mais aussi le travail dans les prisons en France, doivent modérer les jugements.

La conditionnalité sociale doit avant tout être une approche partagée entre des acteurs directement concernés avec le support d'une organisation tripartite, l'Organisation Internationale de Travail (OIT).

Limiter les champs d'action pour rester efficace

Le président Sarkozy a lié les conditionnalités sociale et environnementale mais il apparaît que si elles étaient associées à un travail décent, le champ d'action deviendrait alors trop vaste pour des résultats effectifs. De plus, chacune des conditionnalités implique des acteurs différents.

Selon l'OIT, le travail décent met en jeu les conventions fondamentales et les normes internationales du travail, l'emploi, la rémunération, la protection et la sécurité sociales, le dialogue social et enfin le tripartisme. C'est donc un vaste chantier qui peut limiter la lisibilité d'une conditionnalité sociale.

Le rapport tripartite « Green jobs : towards decent work in a sustainable, low-carbon world 2008 », plaide en faveur d'une économie mondiale orientée vers un environnement associé au travail décent – ce qui est une orientation à soutenir – mais soulève des interrogations qui ne permettraient pas d'aboutir à des résultats réels dans des délais raisonnables.

Les entreprises ne recherchent pas les pays où les normes fondamentales ne seraient pas appliquées

Concernant les échanges internationaux et les normes fondamentales du travail, l'OCDE expliquait en 2000 que « rien ne permet de penser que les pays dépourvus de normes rigoureuses soient un havre pour les sociétés étrangères qui chercheraient à se ménager un avantage concurrentiel par ce biais ».

Cela n'est pas étonnant car ce qui importe, c'est l'efficacité de la chaîne de fabrication d'un produit, de sa conception à sa fabrication. L'époque où les pays développés concevaient les produits sur leur sol national et faisaient exécuter les tâches de production les plus simples dans des pays appelés alors « en voie de développement », est révolue. Aujourd'hui, une technicité associée aux formations est indispensable à la réalisation de produits même basiques car c'est alors la chaîne complète qui est délocalisée.

Par contre, la question des salaires reste essentielle mais elle ne relève pas des 8 normes fondamentales. C'est un sujet important pour tous y compris pour les pays en développement, car les salaires sont un élément de compétitivité et de pénétration des marchés occidentaux.

Il y aurait un danger d'une forme de protectionnisme si la conditionnalité sociale fixait des objectifs difficiles à atteindre.

Des objectifs fixés par accord tripartite : les acteurs directs et l'OIT

Les normes fondamentales restent inaliénables mais les différences culturelles ne doivent pas être balayées au nom d'une approche unilatérale de la conditionnalité sociale. Celle-ci doit se limiter à quelques parties prenantes : un Etat ou l'Europe en tant que personnalité juridique, vis-à-vis d'un Etat tiers et l'OIT via son Bureau International du Travail (BIT) qui pourrait être signataire d'un tel accord et non pas seulement, un « consultant – contrôleur ».

La présence des partenaires sociaux pourrait s'exercer via l'OIT, ce qui permettrait d'avoir des acteurs connaissant déjà la problématique des échanges internationaux et des normes du travail.

Les objectifs ne peuvent être déterminés que par rapport au cas traité. Et même pour les normes fondamentales, l'application doit être personnalisée selon les Etats. En effet, de nombreux pays ont signé les conventions fondamentales mais ne les respectent pas.

Le travail des enfants est un exemple clé.

Ainsi, le travail des enfants a certes diminué (-11% entre 2000 et 2004 selon l'OIT - juin 2006), mais 220 millions d'enfants entre 5 et 17 ans sont encore

contraints de travailler, surtout en Asie. Et 70% des enfants concernés travaillent dans l'agriculture, 8% dans le commerce, l'hôtellerie et la restauration, 6% dans les services, 4% dans les transports, 2% dans la construction et 1% dans les mines et carrières.

Le travail des enfants existe aussi dans l'Europe centrale et de l'Est selon l'OIT. Essentiellement dans la prostitution, la mendicité mais aussi l'agriculture.

Ce qui montre les limites d'objectifs couperets pour tous. Un pays avec une richesse agricole dominante doit être plus soutenu et aidé financièrement pour lutter contre le travail des enfants dans ce secteur car il est la ressource essentielle du pays.

Le danger d'une « discrimination » envers les enfants à aider (milieu agricole ou industriel ?) existe mais il faut agir pour obtenir des résultats.

Le fait que les enfants travaillant pour l'exportation soient nettement moins nombreux que ceux travaillant pour la consommation intérieure, montre que la démarche de conditionnalité sociale relève avant tout des droits des Êtres humains et ne saurait être détournée au profit d'un protectionnisme. En effet, ce ne sont pas les échanges commerciaux transnationaux via les entreprises multinationales qui sont la cause primaire du travail des enfants mais ce phénomène relève plutôt de considérations économiques et culturelles intérieures aux Etats.

L'exemple du travail des enfants montre la complexité du processus, ce qui impose des objectifs clairement définis, au-delà du simple rappel des normes.

Aider plutôt que sanctionner

Les fléaux combattus par les normes fondamentales ont souvent des fondements économiques, voire d'aide à la survie pour les populations concernées. C'est pourquoi, l'application des normes doit s'accompagner de soutiens financiers et logistiques, soit dans le cadre d'accords commerciaux avec des clauses sociales, soit dans un cadre plus global via le Système de Préférences Généralisées (SPG) européen.

Ceci plaide d'ailleurs pour un renforcement des liens entre l'OIT, le FMI et l'OMC pour créer des processus permettant d'élaborer des conditionnalités sociales.

Des programmes comme " Bolsa-Escola " avec des mécanismes permettant de garantir un revenu minimum aux ménages qui acceptent de scolariser leurs enfants, peuvent être pris comme exemples.

Toutefois, il faut noter que les acteurs doivent communiquer pour faire comprendre, tant aux pays développés contributeurs qu'aux pays émergents ou

en développement bénéficiaires, que les économistes sont unanimes pour affirmer que l'impact du coût des normes fondamentales est limité et qu'à long terme, il est compensé par une meilleure productivité et une évolution vers une société avec un niveau de connaissances renforcé et donc plus efficiente.

Une approche positive et proactive sera donc plus efficace qu'une approche répressive.

Des moyens comme le versement des aides échelonnées au lieu d'un versement unique, peuvent être des outils de pression pour respecter les objectifs.

Contrôler et évaluer la progression pour l'atteinte des résultats plus que le résultat lui-même

L'Europe dispose de ses propres contrôles. Ces contrôles doivent aussi s'exercer sur les Etats tiers bénéficiaires, pour évaluer la progression réalisée.

Il faut se baser sur la progression effective en tenant compte des éventuels problèmes rencontrés plutôt que par l'atteinte ou non des objectifs intermédiaires avant la fin du programme.

Il est tout à fait concevable que des objectifs ne soient pas atteints ou soient redéfinis en cours de programme compte tenu de faits extérieurs ou de difficultés sous-évaluées.

L'évaluation des résultats devra se faire par les parties prenantes en laissant toutefois à l'OIT la responsabilité de l'évaluation de l'application des normes du travail.

Les résultats ne sauraient être appréciés unilatéralement par les Etats donateurs. Une telle attitude pourrait créer un lien de « donneur d'ordre » à « sous-traitant » comparable aux relations purement commerciales, ce qui commercialiserait le respect des droits fondamentaux.

Les difficultés : le poids des traditions

L'OIT précise que l'expérience « Bolsa-Escola » reste difficile à exporter en Afrique sub-saharienne où 26 % des enfants de 5 à 14 ans sont enrôlés dans des activités économiques, et « les conflits, le Sida et l'extrême pauvreté aggravent leur situation » ou au Moyen-Orient, où le poids des traditions est important.

Il en est de même pour le travail des femmes dans certains continents.

Les questions culturelles voire cultuelles, peuvent être la source d'incompréhensions, mais cela ne doit pas amener une tolérance sur des pratiques telles que l'esclavage ou le travail forcé pour dettes (clauses exclusives de retrait du SPG européen).

Les zones franches d'exportation

Ces zones commerciales avec des avantages spéciaux pour attirer les investisseurs étrangers, ont souvent des règles de droit du travail « assouplies ». Il y en a 2 700 dont 900 en Chine mais aussi 713 aux USA et 250 aux Caraïbes et représentent plus de 63 millions d'emplois (mars 2007).

Une attention envers ces ZFE mérite d'être portée pour être cohérent si un programme était développé dans un pays qui comporte des ZFE.

Conclusion

La conditionnalité sociale doit être bien gérée avec des objectifs précis et pas trop ambitieux dans un premier temps. « Pas trop ambitieux » ne signifie pas remise en cause des normes dans leur finalité. Les progressions dans l'atteinte des résultats sont aussi importantes que le résultat lui-même.

Des aides financières par étapes sont plus importantes qu'une sanction.

Emmanuel JAHAN