



institut du développement durable et des relations internationales – 6, rue du Général Clergerie – 75116 Paris – France – Tél. : 01 53 70 22 35 – iddri@iddri.org – www.iddri.org

idées
POUR LE DÉBAT

N° 08/2007 | LIBÉRALISATION DU COMMERCE

L'inclusion des normes sociales à l'OMC : vrai leurre, fausse panacée ?

Tancrede Voituriez (Cirad, chercheur associé à l'Iddri)

Ce texte a été rédigé par Tancrede Voituriez dans le cadre de ses recherches sur la « Libéralisation du commerce », effectuées au sein du Cirad et de l'Iddri. Ce texte n'engage que

son auteur. En mettant ce document en ligne sur son site, l'Iddri a pour objectif de diffuser des travaux qu'il juge intéressants pour alimenter le débat. Pour toute question,

merci de contacter l'auteur :
tancrede.voituriez@cirad.fr

Tous droits réservés.

En France, le débat politique sur les questions commerciales souligne la volonté, partagée par la droite et la gauche dites « de gouvernement », de répondre aux craintes suscitées par la mondialisation en affirmant l'inviolabilité des normes sociales dont peut se prévaloir notre pays, et la nécessité, pour les protéger, de recourir au protectionnisme. Selon cette analyse commune au Parti socialiste et à l'UMP, l'échange entre pays riches et pays pauvres est inégal en raison des écarts du coût du travail entre pays. L'échange entre pays à forte protection sociale et pays à faible protection sociale ne peut qu'être défavorable aux premiers, étant entendu que ceux-ci financent l'essentiel de la protection sociale par des prélèvements sur les salaires qui accroissent d'autant le coût de la main d'œuvre et érodent la compétitivité des entreprises françaises. Le dumping social, dont ont pâti les « plombiers polonais » il y a deux ans lors de la campagne référendaire pour le projet de traité constitutionnel européen, a été dénoncé par les deux finalistes de la campagne présidentielle en des termes analogues. Si l'exemple de la « couturière chinoise » remplace celui du « plombier polonais », les arguments demeurent. Les écarts de salaires entre pays ne sont pas soutenables pour les pays riches sans recours au protectionnisme ou sans généralisation progressive, à l'extérieur de l'Europe, des normes sociales pratiquées en France et en Europe. L'accord des deux grandes formations politiques sur ce point explique qu'il n'y ait eu que peu de débats sur les questions commerciales durant la campagne présidentielle.

Les craintes suscitées par la mondialisation : une particularité française et américaine

L'impératif politique de répondre aux craintes et angoisses suscitées par la mondialisation est confirmé par les enquêtes d'opinion. Des enquêtes internationales permettent de sonder la contestation, et plus généralement, la perception plus ou moins favorable ou défavorable, qu'expriment les populations de différents pays du monde à l'encontre de la libéralisation, de la mondialisation ou du commerce international. Nous pouvons citer les travaux de l'International Social Survey Program¹ (ISSP), fondé en 1984, du World Values Survey² fondé en 1981, et plus récemment, les initiatives du German Marshall Fund³ et ses perspectives sur le commerce et la réduction de la pauvreté, publiées annuellement depuis 2004, ainsi que l'Eurobaromètre Flash sur la Mondialisation, une enquête européenne conduite par la Direction générale presse et communication de la Commission européenne⁴ en 2003.

Quelques éléments saillants ressortent de ces enquêtes d'opinion. La France et les États-Unis se distinguent comme étant les pays les plus rétifs à l'idée du libre échange. Dans ces deux pays, plus d'une personne sur deux estime que la libéralisation détruira plus d'emplois qu'elle n'en créera. Plus de deux américains sur trois et plus de deux français sur trois affirment que la libéralisation leur sera défavorable en raison des écarts de normes sociales et environnementales entre pays. Au sein de l'Europe, les disparités sont fortes : le taux d'adhésion personnelle au projet de mondialisation varie du simple au double entre pays, une majorité d'entre eux se rangeant parmi les sceptiques.

La prise en compte de ces résultats par les hommes politiques est légitime et bienvenue. Mais la réponse apportée par les deux candidats à l'élection présidentielle française, sous forme d'un protectionnisme social combinant droit de douane, TVA « sociale » et inclusion de normes sociales dans les accords commerciaux, relève en grande partie du leurre. Sans détailler ces trois instruments ou mesures, il convient néanmoins d'en rappeler les effets et les limites.

¹ www.issp.org

² www.worldvaluessurvey.org

³ www.gmfus.org/trade/research/survey.cfm

⁴ europa.eu.int/comm/public_opinion/flash/FL151bGlobalisationRapportfin.pdf

La protection sociale par le droit de douane

La libéralisation expose les entreprises à la concurrence et affecte les salaires et l'emploi dans des proportions très variables, selon le niveau préalable d'ouverture de l'économie, les investissements et l'innovation qui en anticipation de l'ouverture s'y sont produits, mais aussi selon le fonctionnement du marché du travail lui-même.

Sur un marché du travail flexible, comme s'en rapproche ceux de Grande-Bretagne et des États-Unis, on estime que l'ajustement du marché du travail se fera par les prix, c'est-à-dire par des variations de salaires, tandis que sur un marché du travail plus encadré (« rigide »), en France et dans d'autres pays d'Europe continentale, l'ajustement se fera par les quantités, sous forme de chômage. Cette distinction assez simpliste est en partie confirmée en réalité. En effet, aux États-Unis, on estime que 65 % des travailleurs du secteur manufacturier ayant perdu leur emploi à cause de la libéralisation ont retrouvé un nouvel emploi dans les deux ans, contre moins de 60 % en Europe. Alors que pour un quart d'entre eux, la baisse de salaire représentait aux États-Unis plus de 30 %, un tel écart ne s'observait en Europe que pour 7 % des personnes ayant perdu un emploi à cause de la libéralisation.

En soutenant les prix des produits nationaux soumis à la concurrence internationale, le droit de douane libère en partie les employeurs de la contrainte que la baisse des prix mondiaux exerce sur les salaires et l'emploi (libéraliser revient à supprimer les droits de douane et donc à faire baisser les prix des produits d'importation). Une telle mesure de protection a bien évidemment un coût, supporté par le consommateur. En effet, le maintien (ou la hausse) des niveaux de salaire et/ou d'emplois dans les secteurs protégés que pourront induire les droits de douane est à mettre en regard de la hausse attendue des prix à la consommation des produits importés. Un argument en faveur de la libéralisation, que l'on a peu entendu en France, est ainsi que les consommateurs pauvres des pays riches pourraient être les premiers gagnants d'une ouverture accrue des marchés. C'est ce que s'est employé à démontrer un *think tank* américain, le CGDEV (Center For Global Development)⁵, lequel estime qu'un travailleur américain gagnant 15 000 dollars par an dépense une proportion accrue de son revenu pour des biens bénéficiant de protection tarifaire (droits de douane à l'importation) qu'un américain plus riche. Ainsi une mère de famille monoparentale gagnant 25 000 dollars par an doit travailler 3 jours de plus pour « payer » le surcoût lié aux droits de douane sur ses produits de consommation. Tandis qu'une personne gagnant 110 000 dollars par an doit travailler seulement 1,5 jours supplémentaires car il consacre une part moins importante de son revenu aux consommations « protégées ». La structure du protectionnisme américain explique ce résultat : les produits les moins protégés sont les produits de luxe et les biens de consommation de base sont parmi les produits les plus taxés. Si l'argument n'est pas généralisable à tous les pays (la structure des droits de douane ainsi que l'impact réel de la libéralisation sur les prix à la consommation étant déterminants), il mériterait d'être étudié et testé en France avant d'être écarté.

La TVA sociale

L'idée de la TVA sociale consiste à financer une partie des dépenses de protection sociale non plus par des cotisations sociales assises sur les salaires, mais par une hausse de la TVA. L'avantage attendu de cette substitution serait avant tout d'alléger la taxation du travail, et ensuite d'accroître la protection contre la concurrence des pays émergents. Mais ce dernier effet a toutes les chances d'être des plus limités. Comme le rappelle l'économiste Patrick Artus, les cotisations sociales affectent les coûts de production de tous les biens produits dans le pays, la TVA exempte ceux qui sont destinés à l'exportation mais taxe les importations :

⁵ www.cgdev.org

l'alourdissement de la TVA augmente ainsi le prix des importations. Or, ajoute-t-il, un résultat similaire pourrait être obtenu par une dévaluation de la monnaie (exportations moins chères, importations plus onéreuses). Reste que la taille de cette dévaluation est minime par rapport à l'ampleur du problème. Par exemple, accroître la TVA de 2 points, tout en diminuant les charges sociales dans une proportion égale (comme le suggère le parti chrétien-démocrate en Allemagne) équivaudrait à une dévaluation de 2 %, qui pourrait être très rapidement annulée par le mouvement des monnaies sur les marchés. Une version plus hardie de la TVA sociale, proposée par le parti socialiste il y a deux ans avant d'être remise, consistait à accroître la TVA sur les produits d'importation en provenance des pays soupçonnés de fixer les salaires à des niveaux anti-concurrentiels – le fameux « dumping social » –, la Chine étant la première concernée. Mais cette mesure est irrecevable au sein de l'Union européenne et de l'Organisation mondiale du commerce car elle constitue une infraction au principe de non discrimination (Article 3 du Gatt) qui stipule que « les taxes et autres impositions intérieures, ainsi que les lois, règlements et prescriptions affectant la vente, la mise en vente, l'achat, le transport, la distribution ou l'utilisation de produits sur le marché intérieur et les réglementations quantitatives intérieures prescrivant le mélange, la transformation ou l'utilisation en quantités ou en proportions déterminées de certains produits ne devront pas être appliqués aux produits importés ou nationaux de manière à protéger la production nationale ». La TVA s'applique à tous les produits et ne peut donc pas être différenciée pour deux produits équivalents selon leur origine.

L'inclusion des normes sociales à l'OMC

L'OMC organise la libéralisation du commerce des biens et des services sur la base de la réciprocité, de la transparence et de la non-discrimination. Qu'elles soient permanentes ou provisoires, des règles d'exemption, des clauses de sauvegardes existent, qui permettent à un pays de se soustraire à l'obligation de réduction de ses protections aux frontières. Ainsi, l'article XX du Gatt autorise un pays à recourir de manière permanente au protectionnisme au motif de protéger « la moralité publique, la santé et la vie des personnes et des animaux ou la préservation des végétaux, les trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique ou encore des ressources naturelles épuisables, à condition qu'une telle protection ne soit ni discriminatoire pour les pays partenaires, ni fallacieuse ». Pourquoi ne pas adjoindre à cette liste le respect des normes sociales fondamentales édictées par l'Organisation internationale du travail (OIT) et son secrétariat permanent, le BIT ? Un pays pourrait alors refuser les importations en provenance d'un autre pays au motif que ce dernier ne respecte pas les engagements souscrits en matière de normes sociales auprès de l'OIT.

Une proposition à l'origine américaine

Depuis la création du Gatt en 1947, les États-Unis ont été les premiers à militer pour l'inclusion de normes sociales dans les accords commerciaux. Ils ne se privent guère de le faire dans le cadre d'accords régionaux. D'abord réservée sur le sujet, l'Europe leur a emboîté le pas en ordre dispersé après qu'en 1995 le parlement européen eut réclamé la définition d'une clause sociale que Sir Leon Brittain, alors vice-président de la Commission, souhaitait voir incorporée dans l'OMC. La manifestation la plus spectaculaire de la volonté américaine de normaliser le droit du travail fut sans doute en 1999 la visite du président Clinton sur les docks de Seattle, durant laquelle il confirma aux dockers le soutien des États-Unis à l'idée d'intégrer les normes sociales à l'OMC, et ce quelques heures avant le lancement de la réunion ministérielle de l'Organisation. La proposition, irrecevable par les pays en développement qui y

voient un protectionnisme déguisé, plaçant d'emblée la réunion de Seattle sous de funestes auspices.

La position officielle de l'OMC sur ce sujet reste celle établie lors de la conférence ministérielle de Singapour en 1996, au terme de laquelle les États Membres de l'OMC délèguèrent à l'OIT tout pouvoir en matière de définition et d'application des normes : « nous [États Membres de l'OMC] renouvelons notre engagement d'observer les normes fondamentales du travail internationalement reconnues. L'Organisation internationale du travail (OIT) est l'organe compétent pour établir ces normes et s'en occuper, et nous affirmons soutenir les activités qu'elle mène pour les promouvoir ». L'OMC n'a pas vocation à s'occuper de normes sociales, dont acte.

Arguments et contre-arguments

Les défenseurs de l'inclusion des normes sociales à l'OMC mettent en avant : l'argument du dumping ; l'absence de pouvoir de sanction de l'OIT (au contraire de l'OMC qui en dispose grâce à l'Organe de règlement des différends) ; les conséquences du dumping social sur les pays les plus pauvres, concurrents entre eux ; un argument de bon sens selon lequel si l'OMC consent à protéger les végétaux et les animaux (article XX), pourquoi refuser de protéger les travailleurs.

En réponse à ces arguments, les partisans du *statu quo* à l'OMC soulignent combien les sanctions commerciales seront peu efficaces pour régler le problème, celui-ci n'étant pas traité « à sa racine ». Ils remettent en cause les preuves statistiques d'un réel effet de dumping ; ils dénoncent les conséquences néfastes d'une normalisation « par le haut » - c'est-à-dire selon les critères européens - sur l'activité et l'emploi dans les pays en développement ; enfin, ils rappellent l'hétérogénéité des positions des différents pays à l'égard des différentes normes sociales, augurant ainsi de la difficulté de s'accorder sur les normes à inclure dans les textes de l'OMC dans l'éventualité, peu réaliste, où leur inclusion rallierait un jour tous les suffrages des pays Membres de l'Organisation.

La difficulté tient au fait que tous les arguments se valent mais qu'ils ne se répondent pas point par point. Et, ils ne pourront déboucher sur l'inclusion de normes sociales protégeant les hauts salaires européens des bas salaires des pays en développement, selon le syndrome du « plombier polonais » ou de la « couturière chinoise » évoqué précédemment. En effet, les normes fondamentales dont il est question à l'OIT et sur lesquelles les États se sont accordés ne répondent pas à la question des écarts de salaires entre pays.

Les droits et principes fondamentaux au travail

Rappelons que l'OIT a été créée en 1919 par le traité de Versailles. Son préambule débute en affirmant qu'« une paix universelle et durable ne peut être fondée que sur la justice sociale ». La grande singularité de l'OIT est qu'il s'agit d'une organisation tripartite réunissant des représentants des gouvernements, des employeurs et des travailleurs. Les normes de l'OIT sont établies sous forme de *conventions* et de *recommandations* internationales. Les *conventions* de l'OIT sont des traités internationaux soumis à la ratification des 180 États Membres de l'Organisation. Les *recommandations* sont des instruments non contraignants – portant souvent sur les mêmes questions que les conventions – qui définissent les directives devant servir à orienter les politiques et pratiques nationales. Tout comme les conventions, elles sont destinées à avoir un impact réel sur les conditions et les relations de travail dans le monde entier.

L'OIT a aujourd'hui adopté plus de 180 conventions et plus de 190 recommandations couvrant un large éventail de sujets (liberté syndicale, droit de négociation collective, égalité de

chances et de traitement, abolition du travail forcé et du travail des enfants, promotion de l'emploi et la formation professionnelle, sécurité sociale, conditions de travail, administration et inspection du travail, prévention des accidents du travail, protection de la maternité, protection des migrants et de certaines catégories de travailleurs comme les marins, le personnel infirmier ou les travailleurs des plantations...).

En juin 1998, la Conférence internationale du travail a adopté la « Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail », par laquelle est réaffirmé l'engagement des États Membres à respecter et promouvoir les quatre droits fondamentaux au travail que sont:

- la liberté d'association et la reconnaissance effective du droit de négociation collective (conventions 87 et 98),
- l'élimination de toute forme de travail forcé ou obligatoire (conventions 29 et 105),
- l'abolition effective du travail des enfants (conventions 138 et 182),
- et l'élimination de la discrimination en matière d'emploi et de profession (conventions 100 et 111).

Ces quatre droits fondamentaux renvoient à 8 conventions (elles ont été rassemblées par paire). La « Déclaration relative aux droits fondamentaux au travail » met l'accent sur le fait que tous les pays membres ont l'obligation de respecter les principes fondamentaux qu'elle consacre, qu'ils aient ou non ratifié les conventions correspondantes de l'OIT. Dans le même temps, la Déclaration « souligne que les normes du travail ne pourront servir à des fins commerciales protectionnistes et que rien dans la présente Déclaration et son suivi ne pourra être invoqué ni servir à pareilles fins ; en outre, l'avantage comparatif d'un quelconque pays ne pourra, en aucune façon, être mis en cause du fait de la présente Déclaration et son suivi ».

Ce sont de ces quatre normes fondamentales dont il est question lorsqu'est abordé le problème de l'inclusion « des normes sociales à l'OMC ». L'abolition des pires formes de travail des enfants réglerait-il les problèmes de compétitivité de certaines entreprises françaises à l'égard de concurrentes chinoises ? En moyenne, non. Le respect de ces normes fondamentales permettrait-il d'alléger la pression exercée sur les salaires et l'emploi dans certaines branches de l'économie française et européenne en raison de l'ouverture à la concurrence internationale ? Les preuves statistiques établies dans le cas nord américain sont contradictoires et ne concluent en aucun cas à un effet systématique. Le respect des normes sociales fondamentales - au sens de l'OIT - par les pays en développement ne nuit pas à l'avantage comparatif des pays en développement, de même que leur non respect ne crée pas systématiquement un avantage à l'exportation. Restent deux arguments qui pourraient mettre d'accord les partisans et les adversaires de l'inclusion de normes sociales fondamentales à l'OMC. Un argument moral tout d'abord, avec l'inclusion d'une seule et unique norme que serait l'abolition effective de la pire forme du travail des enfants (convention 182, datant de 1999) – même si aucun lien avec le commerce n'a pu être établi. Un argument économique ensuite avec l'inclusion du droit d'association (convention 87, datant de 1948) pour les effets attendus de la liberté d'association et d'organisation de conventions sur la négociation des salaires, et *in fine*, sur l'augmentation de ceux-ci.

Mais du chemin reste à parcourir sur ces deux points, dont seul le second répond (et encore, très partiellement) aux préoccupations politiques de certains pays du nord comme la France. L'état des lieux des ratifications des quatre normes fondamentales souligne les écarts importants entre continents. Et s'il confirme le rôle de leader que souhaite jouer l'Europe, bon élève en matière de normalisation sociale, il illustre cruellement l'enthousiasme modéré que les normes sociales, au sens de l'OIT, suscite parmi les parlementaires des différents pays, en particulier la norme relative à l'abolition du travail des enfants. Quant à la liberté d'association, si elle est davantage ratifiée, elle fait l'objet du nombre le plus élevé de plaintes.

Que faire alors contre le « dumping social » ? Mieux préciser ce que l'on entend par ce terme. Il y aura toujours quelques professeurs pour rappeler que les écarts de salaires entre pays, pour une même tâche ou activité, sont parfaitement justifiés dès lors qu'ils correspondent à des écarts de productivité. Et qu'un travailleur chinois gagne 20 fois moins qu'un travailleur français pour un même travail n'est ni injuste ni inefficace dès lors qu'il produit, en valeur, vingt fois moins par unité de temps. Le problème dont on parle en réalité est celui où l'écart de salaire est de l'ordre de 1 à 20, pour conserver le même exemple, quand l'écart de productivité n'est que de 1 à 15, de 1 à 12 ou de 1 à 10. Soulignons d'abord qu'un droit de douane ne suffirait pas à corriger un tel écart, à moins de le fixer à 900 % ou plus. Soulignons ensuite que pour autant, il ne serait pas illégitime qu'un cas de « dumping social » soit avancé et qu'une organisation multilatérale – peu importe laquelle, la plus efficace sur la question – s'en empare pour restituer les conditions de négociation ou de fixation d'un salaire correspondant à la productivité du travail dans chaque pays. Ce n'est ni le mandat de l'OMC, même si cela figurait parmi les objectifs de l'Organisation internationale du commerce (OIC) qui créée en 1947 ne fut jamais ratifiée et dont seul le Gatt fut extrait. Ce n'est pas non plus l'objectif de l'OIT. La gouvernance mondiale est toujours boiteuse, et ne s'est pas remise du grand raté que fut la non création de l'OIC durant l'immédiat après guerre à une époque où, paradoxalement peut-être, en raison même de la proximité du conflit, ensemble tout devenait possible, pour reprendre un des slogans de l'année.