



Développement des accords de libre-échange entre la CH/AELE et ses partenaires commerciaux

Renforcer et implémenter la dimension sociale et environnementale

Auteur : Denis Torche

Responsable du dossier politique extérieure

torche@travailsuisse.ch

Mars 2014

Table des matières :

Introduction	3
1. Tour d'horizon des dispositions relatives au travail dans les accords commerciaux	4
1.1 Dispositions conditionnelles	4
1.2 Dispositions promotionnelles	6
2. Evaluation des types de dispositions	7
2.1. Conditionnalité pré-ratification	7
2.2. Conditionnalité post-ratification	8
2.3. Impact des dispositions à caractère promotionnel	9
3. Les dispositions du travail et environnementales prises par la Suisse dans ses accords de libre-échange	10
3.1 . Etendue actuelle et portée économique des accords de libre-échange de la Suisse	10
3.2. Cohérence avec les objectifs de politique extérieure	10
3.3. Les dispositions modèles de l'AELE sur le commerce et le développement durable	12
3.4. Evaluation des dispositions sur le travail et l'environnement dans trois accords de la Suisse (Monténégro, Hong-Kong et Chine)	13
4. Propositions de renforcement et d'implémentation de la dimension sociale et environnementale dans les ALE	15
4.1. Inclure les dispositions modèles de l'AELE dans tous les ALE et les compléter	15
4.2. Soumission du chapitre sur le développement durable au mécanisme de règlement des différends et ouverture aux partenaires sociaux et aux ONG	15
4.3. Intégrer les partenaires sociaux et les ONG en phase initiale et pour le suivi des accords	16
4.4. Fixer des objectifs et plans de développement en matière de travail et d'environnement	17
Figure 1 Augmentation du nombre d'accords commerciaux bilatéraux et régionaux contenant des dispositions relatives au travail, 1990-2013	5
Figure 2 Types de dispositions promotionnelles relatives au travail dans les accords commerciaux de l'UE	7
Carte et liste des accords de libre-échange conclus par la Suisse	10/11

Introduction

A l'heure actuelle, plus de 250 accords commerciaux de libre-échange (ALE) régionaux et bilatéraux ont été notifiés à l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Leur nombre a fortement progressé depuis les années nonante. Cette évolution est due au développement d'unions économiques dans différentes régions du monde nouant des accords commerciaux avec de plus petites nations. La difficulté accrue de parvenir à conclure des cycles commerciaux multilatéraux est un second facteur explicatif. Ainsi le cycle de Doha, lancé en novembre 2001, n'est toujours pas bouclé.

Un petit pays exportateur comme la Suisse, qui ne fait pas partie d'une union économique, a intérêt au développement de règles commerciales multilatérales pour ne pas être discriminé. Vu l'absence de progrès à ce niveau, la Suisse « met le paquet » depuis quelques années pour développer des accords de libre-échange bilatéraux afin d'éviter d'être discriminé dans l'accès aux marchés de ses partenaires mais aussi concurrents économiques.

Au cours des deux dernières décennies, deux évolutions marquent le développement des accords de libre-échange régionaux et bilatéraux :

- Les accords ne se limitent plus au commerce des marchandises mais couvrent aussi les questions de concurrence, de propriété intellectuelle, le commerce des services, les investissements et les marchés publics. On parle d'accords « de 2^{ème} ou même de troisième génération ».
- Le nombre d'accords intégrant des dispositions relatives au travail a fortement augmenté au cours des vingt dernières années : il y en avait 4 en 1995, 21 en 2005 et 57 en 2013 selon une étude conjointe de l'OIT et de l'Institut international d'études sociales.¹

Dans ce contexte d'intégration croissante des questions du travail – mais aussi de l'environnement – dans les ALE, la Suisse a pris le train en marche avec du retard. En effet, ce n'est que depuis 2010 qu'un chapitre consacré au commerce et au développement durable (normes du travail et environnementales), élaboré dans le cadre de l'AELE, est proposé aux partenaires de libre-échange.

L'approche de la Suisse demeure toutefois seulement promotionnelle. Certes, cela permet un dialogue qui peut faire progresser la sensibilisation sur les questions du travail et de l'environnement. Mais la quasi absence de mécanismes d'implémentation – arbitrage jusqu'à la possibilité de prendre des sanctions en dernier recours comme c'est le cas pour la dimension commerciale – fait réellement douter de l'efficacité de l'intégration des dispositions du travail et de l'environnement dans les ALE.

Pour une cohérence et un équilibre adéquats entre l'ouverture des marchés et les normes du travail et de l'environnement, le moment est venu de prévoir des mécanismes solides et contraignants pour l'implémentation des dispositions du travail et de l'environnement dans les accords de libre-échange de la Suisse. Le fait que la Suisse est en train de négocier de nouveaux ALE avec de très importants

¹ Etude sur la croissance et l'équité. La dimension sociale des accords de libre-échange. 119 p. 2013. Cette étude, très documentée, est la principale source des chapitres 1 et 2.

partenaires commerciaux (Inde, Union douanière russe, Indonésie etc.) en renforce plus que jamais l'importance.

L'objectif de ce document de position est dès lors :

- de passer en revue le type de dispositions relatives au travail essentiellement² existant dans les ALE et en faire l'évaluation (chapitres 1 et 2) ;
- de présenter la situation actuelle des ALE de la Suisse (chapitre 3) concernant l'intégration du développement durable dans le but de faire des propositions pour le renforcement et l'implémentation de la dimension sociale et environnementale dans les accords de libre-échange existants et à venir de la Suisse (chapitre 4).

En fin de compte, le renforcement de la dimension sociale et environnementale dans les ALE est aussi dans l'intérêt général des parties prenantes :

- la position des entreprises et salariés suisses sera renforcée avec l'amélioration du niveau de vie dans les pays partenaires et une atténuation des distorsions de concurrence qui peuvent être engendrées par des pratiques de dumping social et environnemental.
- Dans les pays partenaires, en particulier ceux en développement, on aura une amélioration des conditions de travail, ce qui favorise la formation et la consommation et enclenche un cercle vertueux pour le développement.

1. Tour d'horizon des dispositions relatives au travail dans les accords commerciaux

De 2005 à 2013, environ un tiers de tous les accords de libre-échange qui sont entrés en vigueur comportaient des dispositions relatives au travail (voir Figure 1). La multiplication de dispositions du travail dans les ALE au cours de ces vingt dernières années ne touche pas seulement les accords Nord-Sud. En effet, on comptait 16 accords commerciaux Sud-Sud qui incluaient de telles dispositions en juin 2013, les 42 autres étant des accords Nord-Sud. Sur environ 190 pays qui ont des accords commerciaux, environ 120 sont parties à des accords qui incluent des dispositions relatives au travail.

On peut distinguer deux types d'approches concernant l'intégration des dispositions du travail dans les accords commerciaux :

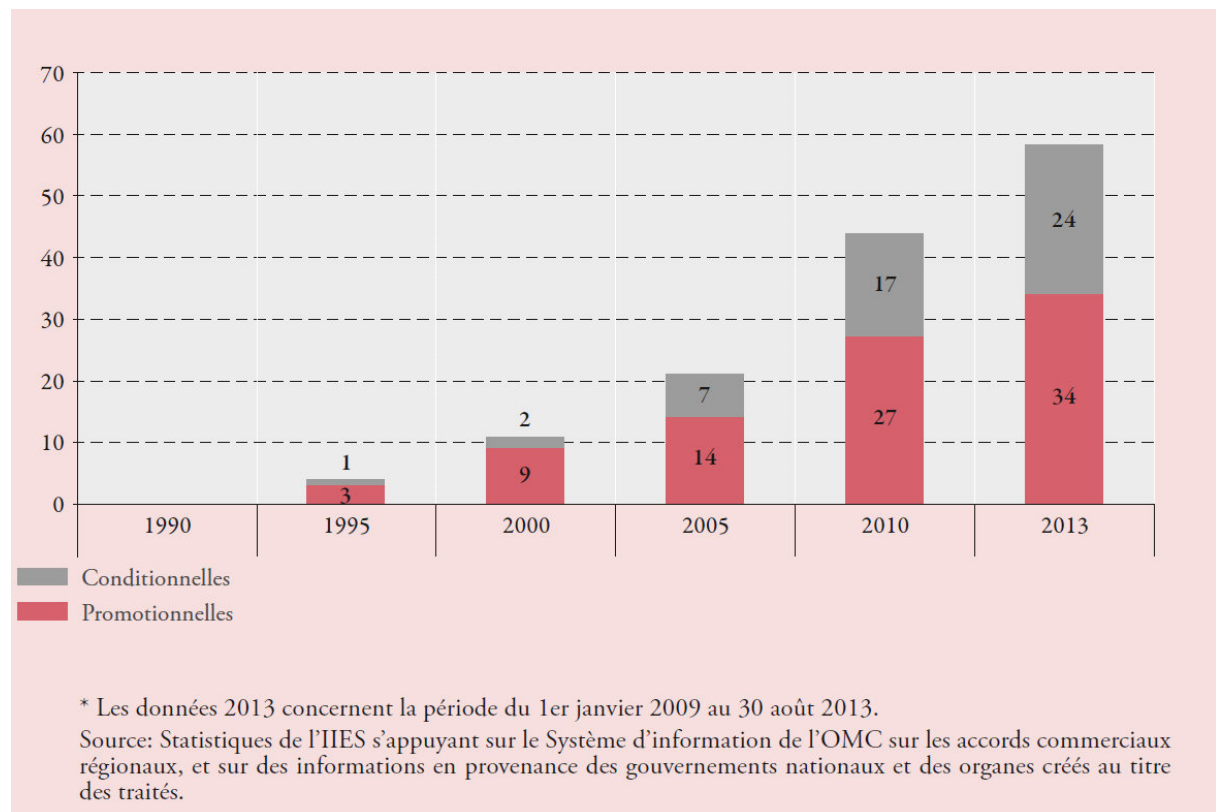
- Une approche promotionnelle reposant sur des activités de coopération, de dialogue et éventuellement de surveillance.
- Une approche conditionnelle qui lie les dispositions sur le travail contenues dans l'accord à des conséquences économiques (incitations ou sanctions).

Environ 40 pourcent des accords commerciaux présentent une dimension conditionnelle. C'est l'approche qui prédomine dans les accords de libre-échange conclus par les Etats-Unis et le Canada.

² Nous n'avons pas les ressources pour examiner les dispositions environnementales.

Environ **60 pourcent des accords commerciaux comportent une dimension promotionnelle**. C'est le cas des accords conclus par l'UE ou entre pays du Sud. Mais attention, dans certains accords récents, les dispositions promotionnelles sont juridiquement contraignantes.

Figure 1 Augmentation du nombre d'accords commerciaux bilatéraux et régionaux contenant des dispositions relatives au travail, 1990-2013



1.1 Dispositions conditionnelles

On distingue deux types de conditionnalité :

- a) La conditionnalité pré-ratification qui traite des lacunes des normes du travail avant la ratification de l'accord.
- b) La conditionnalité post-ratification qui consiste en l'instauration d'un mécanisme relatif aux plaintes et au règlement de différends survenant après la ratification pouvant conduire au retrait des avantages commerciaux ou à des sanctions financières en cas de non-respect.

L'approche conditionnelle est surtout utilisée par les Etats-Unis et le Canada. Il faut toutefois relever que presque tous les accords commerciaux avec une approche conditionnelle prévoient aussi des activités de coopération (recherche, assistance technique, échange de politiques).

Un **mécanisme d'application** caractérise l'approche conditionnelle post-ratification. Le cadre institutionnel associe un organisme conjoint et des points de contact nationaux. Le cœur de ce mécanisme est le processus de règlement des différends qui prévoit d'abord des consultations formelles. Si l'infraction est reconnue et qu'elle n'est pas résolue dans le cadre du mécanisme d'application, des sanctions allant d'amendes pécuniaires à l'application de sanctions commerciales légales peuvent être imposées à l'Etat qui ne respecte pas ses obligations.

Certains accords prévoient que les amendes pourront financer des activités permettant de faire progresser les droits au travail dans le pays concerné. Dans quelques cas, la seule sanction prévue est la modification de la coopération au développement. Certains accords prévoient aussi un mécanisme de plainte par lequel les syndicats et les ONG peuvent présenter leurs allégations aux points de contact nationaux.

1.2 Dispositions promotionnelles

L'approche promotionnelle a surtout dominé dans les accords commerciaux de l'UE (voir Figure 2) et dans certains accords d'intégration régionale Sud-Sud. C'est aussi l'approche de l'Association européenne de libre-échange (AELE). Il n'y a pas de conséquences directes en cas de non-respect des dispositions relatives au travail. L'approche promotionnelle associe des engagements contraignants et non-contraignants vis-à-vis des normes du travail, qu'elles soient nationales ou internationales, avec des dispositions en matière de coopération, de dialogue et de suivi.

Dans la plupart des cas, les dispositions promotionnelles prennent la forme d'activités de coopération entre pays partenaires (coopération technique, renforcement des capacités institutionnelles).

Au niveau du contenu, les engagements relatifs au travail varient fortement selon les accords. Certains ne font que réaffirmer des obligations internationales existantes, d'autres contiennent des engagements substantiels envers les normes du travail.

Pour la mise en œuvre, ces accords comportent souvent la possibilité de consultations entre les parties et un dialogue régulier dans le cadre de commissions spécialisées. L'approche la plus complète figure dans les accords récents conclus par l'UE dans les chapitres de développement durable. Elle combine des engagements à respecter des conventions fondamentales et d'autres conventions avec un cadre institutionnel intégrant des activités de coopération, ainsi que plusieurs mécanismes de suivi et de dialogue, y compris avec une implication de la société civile.

Cela suppose la création de groupes consultatifs nationaux composés de représentants de partenaires sociaux et de la société civile. De plus, pour tout différend concernant la mise en œuvre, les parties peuvent se référer à un groupe d'experts qui pourra faire des recommandations. Les recommandations font ensuite l'objet d'un suivi.

Figure 2 Types de dispositions promotionnelles relatives au travail dans les accords commerciaux de l'UE

Nom et date d'entrée en vigueur de l'accord	Référence à des instruments de l'OIT	Engagements envers les normes du travail	Mécanisme de mise en œuvre
Accords commerciaux de l'UE avec l'Autorité palestinienne (1997), le Maroc (2000), Israël (2000), l'Algérie (2005), le Cameroun (2009)	Non	–	Coopération et/ou dialogue sur plusieurs thèmes liés aux normes du travail
Accord commercial de l'UE avec l'Afrique du Sud (2000) et accord d'association entre le Chili et l'UE (2003)	Conventions fondamentales	Réaffirme l'engagement des parties envers les normes fondamentales du travail de l'OIT*	Coopération sur plusieurs questions sociales et de travail
Accord commercial avec la République de Corée (2011)	Déclaration de 1998, conventions fondamentales, conventions prioritaires, conventions actualisées de l'OIT	<ul style="list-style-type: none"> • Mise en oeuvre des conventions fondamentales de l'OIT • Application des conventions ratifiées de l'OIT • Ne pas affaiblir ou manquer d'appliquer la législation nationale du travail afin d'encourager le commerce ou l'investissement • Ratification des conventions fondamentales et actualisées de l'OIT 	Cadre de coopération et de dialogue avec la participation des acteurs; Mécanisme de consultation; Consultation facultative de l'OIT
Accord commercial avec le Pérou et la Colombie (2013); accord UE/Amérique centrale (partiellement en vigueur depuis 2013)	Conventions fondamentales	<ul style="list-style-type: none"> • Mise en oeuvre des conventions fondamentales de l'OIT • Ne pas affaiblir ou manquer d'appliquer la législation nationale du travail afin d'encourager le commerce ou l'investissement 	Cadre de coopération et de dialogue avec la participation des acteurs; Mécanisme de consultation; Consultation facultative de l'OIT

* L'accord d'association UE-Chili comporte aussi un engagement politique à donner priorité au respect des droits sociaux fondamentaux, y compris par la promotion des conventions fondamentales de l'OIT et par le dialogue social.

Source: IIES, à partir des accords commerciaux de l'UE.

2. Evaluation des types de dispositions

2.1 Conditionnalité pré-ratification

La conditionnalité pré-ratification est récente et a été posée comme pré-requis dans les accords commerciaux des Etats-Unis depuis 2006. Un des principaux moteurs à cet égard fut le nombre croissant de demandes émanant de la société civile, y compris du Conseil consultatif des Etats-Unis dans le domaine du travail qui réunit des représentants syndicaux.

Pour six des sept derniers accords commerciaux (Maroc, Bahreïn, Oman, Pérou, Colombie et Panama), des améliorations des normes du travail ont été obtenues en amont de la ratification. Dans le cas du Maroc, de Bahreïn et d'Oman, en dépit d'une pression intérieure croissante en faveur de réformes sociales, les négociations commerciales avec les Etats-Unis ont servi de catalyseur pour réformer la législation. Les résultats obtenus sont les suivants :

Maroc : une partie du Code du travail a pu être réformée avec une amélioration de la protection contre la discrimination à l'encontre des syndicalistes, un relèvement de l'âge minimum pour travailler de 12 à 15 ans, une réduction de la durée hebdomadaire du travail de 48 à 44 heures maximum et une révision périodique du salaire minimum.

Bahreïn : avant la ratification de l'accord, un décret a été adopté rendant illégal les licenciements des travailleurs en raison de leurs activités syndicales. Le gouvernement du Bahreïn s'est aussi engagé à apporter diverses améliorations législatives qui ont fait l'objet d'un examen périodique dans le cadre du mécanisme de consultation sur le travail de l'accord commercial.

Oman : les travailleurs se sont vus accorder le droit de créer des syndicats et d'y adhérer, à l'exclusion des services publics. L'accord commercial fut un facteur décisif de progrès même si on constate une convergence de facteurs locaux et internationaux.

Alors que pour les pays mentionnés ci-dessus, on peut parler de réformes substantielles du droit du travail, pour les suivants il s'agit plutôt de réformes plus spécifiques de la législation du travail, en améliorant certains aspects des droits des travailleurs et en renforçant le cadre d'exécution. Ce fut tout particulièrement le cas en Amérique latine. Voici quelques exemples :

Pérou : les exigences du droit de grève ont été abaissées. La question de la sous-traitance pour des motifs antisyndicaux a été abordée. Mais les progrès relatifs aux normes du travail ont été contrebalancés négativement par une nouvelle définition des petites et moyennes entreprises avec un pourcentage accru de travailleurs sortant du champ d'application du droit général du travail.

Panama : de nouvelles lois et décrets ont permis de résoudre plusieurs problèmes liés à la liberté syndicale et à l'application de la législation sur le travail des enfants. Une loi a été adoptée pour supprimer les exemptions aux droits des travailleurs dans une nouvelle zone économique spéciale.

Colombie : un plan d'action bilatéral contenant 10 engagements a été adopté pour mettre fin à la violence antisyndicale. Cependant les exigences du plan n'ont pas toutes été satisfaites.

Conclusion : malgré des limites (ex. de la Colombie et du Pérou), aborder la question des normes du travail au stade qui précède la ratification peut contribuer à des progrès sensibles qu'il s'agisse du déclenchement d'une action législative ou de l'accélération des propositions législatives d'un pays.

2.2 Conditionnalité post-ratification

Il s'agit là de la dimension plainte et règlement des différends. 15 des 19 accords prévoyant des mécanismes de plainte sont en vigueur depuis moins de dix ans. Cela explique le fait que la plupart des plaintes (41 sur 47) ont été déposées jusqu'ici dans le cadre des mécanismes de l'Accord de libre-échange nord-américain de coopération en matière de travail liés à l'ALENA (ANACT) de 1994.

Jusqu'ici, aucune plainte n'a débouché sur des sanctions. Cela s'explique par le fait que la plupart des cas ont pu être réglés dans le cadre du processus de règlement déjà au niveau des consultations ministérielles, donc à un stade bien antérieur à l'étape ultime des sanctions.

Les mécanismes de plainte permettent d'accroître la prise de conscience au sujet des normes du travail dans le pays concernés. Les plaintes ont aussi comme effet de susciter un dialogue entre les gouvernements concernés pouvant déboucher sur des activités de coopération et une meilleure connaissance des législations du travail de chacun.

Dans le cadre des accords commerciaux hors ANACT/ALENA, les plaintes n'ont été enregistrées qu'à partir de 2008, parvenant à six cas présentés jusqu'en juin 2012. Toutes ces plaintes avaient trait, au moins en partie, aux droits syndicaux. Bien que la plupart d'entre-elles soient encore pendantes, le mécanisme de plainte a, dans certains cas, incité les autorités à s'occuper des questions de normes du travail. Dans une affaire visant le Guatemala, la plainte a conduit à mener des inspections et à des engagements contre les faiblesses structurelles de la protection du droit du travail.

Conclusion : les plaintes semblent avoir un effet plus limité sur les normes du travail que l'approche de la conditionnalité pré-ratification. Dans plusieurs cas, elles ont cependant contribué à résoudre les problèmes. On constate aussi des effets plus larges des plaintes, comme une meilleure prise de conscience des questions des normes du travail dans différents pays. Dans toutes les affaires, le gouvernement responsable a fait un réel effort pour éviter l'étape du règlement des différends.

2.3 Impact des dispositions à caractère promotionnel

Les effets des activités promotionnelles sont difficiles à évaluer. Ils peuvent dépendre du contexte politique prévalant dans les pays partenaires et de l'existence d'un cadre global pour les diverses activités. Il faudrait mener à ce sujet davantage de recherches de terrain sur les activités spécifiques conduites dans le cadre des différends accords commerciaux.

Les mécanismes promotionnels peuvent prendre la forme d'accords de supervision. Par exemple, dans le traité ALEAC-RD³, un projet de vérification externe a été établi en vue de suivre les progrès accomplis en matière de normes du travail dans les pays concernés. Les progrès réalisés font l'objet d'un rapport bisannuel au Congrès des Etats-Unis. Dans le cadre de la Déclaration sociale et du travail du MERCOSUR, un organe de suivi spécial a été créé et regroupe des représentants régionaux des gouvernements, des employeurs et des travailleurs.

Un mécanisme particulièrement complet intégrant la société civile est institué par les accords commerciaux de l'UE avec les pays du Cariforum et avec la République de Corée. Ces accords prévoient des organes consultatifs composés de représentants de la société civile des deux partenaires commerciaux, y compris les organisations syndicales et patronales, dont la mission est de surveiller la mise en œuvre des dispositions du travail.

³ ALE des Etats-Unis avec les pays d'Amérique centrale et la République dominicaine

3. Les dispositions du travail et environnementales prises par la Suisse dans ses accords de libre-échange

3.1. Etendue actuelle et portée économique des accords de libre-échange de la Suisse

Hors UE, la Suisse a déjà ratifié ou au moins signé 28 accords de libre-échange (ALE) avec 38 partenaires (voir carte et liste ci-après). La majorité des accords sont négociés dans le cadre de l'Association européenne de libre-échange (AELE). Mais les accords avec le Japon et la Chine ont été conclus à titre indépendant. L'importance économique de ces accords est évidente puisque, exception de l'accord avec l'UE, les ALE concernaient 22,6% des exportations suisses en 2012, ce qui correspond à 51% des ventes effectuées dans les pays extérieurs à l'UE. ⁴Les échanges de la Suisse progressent plus vite en cas d'ALE et les investissements directs augmentent aussi davantage dans ce cadre.

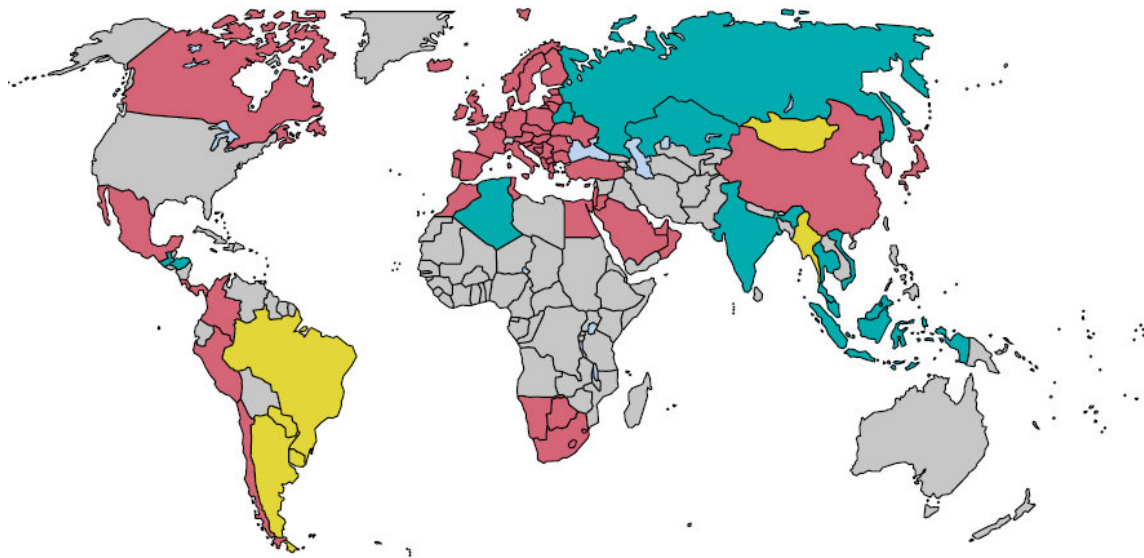
3.2 Cohérence avec les objectifs de politique extérieure

On remarque que parmi les négociations en cours, il y a des partenaires très importants comme la Russie, l'Inde et plusieurs grands pays du sud-est asiatique. Il devient donc de plus en plus important de respecter, lors du choix de partenaires commerciaux, le critère de la cohérence avec les objectifs de politique extérieure suisse. En d'autres termes, il faut faire en sorte que le commerce ne se fasse pas au détriment de la politique sociale, environnementale et des droits humains. De plus, la Suisse ne peut plus se soustraire à une évolution en cours qui se traduit de plus en plus par l'intégration des questions sociales et environnementales dans les ALE, en particulier de la part de l'UE.

⁴ La Vie économique, dossier le réseau suisse d'accords de libre-échange s'accroît constamment, no 11, p. 55, 2013.

Carte mondiale du réseau d'accords de libre-échange conclus par la Suisse

■ Accords de libre-échange existants ■ Négociations en cours / en préparation ■ Déclarations de coopération AELE



Source: SECO / La Vie économique

Europe	Statut / remarques
Convention AELE	En vigueur depuis le 3/05/1960
Communauté économique européenne	En vigueur depuis le 1/01/1973, accord bilatéral Suisse-CEE
Îles Féroé	En vigueur depuis le 1/0/3/1995, accord bilatéral Suisse-Féroé
Macédoine	En vigueur depuis le 1/05/2002
Albanie	En vigueur depuis le 1/11/2010
Serbie	En vigueur depuis le 1/10/2010
Ukraine	En vigueur depuis le 1/06/2012
Monténégro	En vigueur depuis le 1/09/2012
Bosnie-Herzégovine	Signé le 24/06/2013
Union douanière Russie-Belarus-Kazakhstan	En cours de négociation
Croatie	ALE dénoncé avec effet au 1/07/2013 (adhésion de la Croatie à l'UE)
Bassin méditerranéen	
Turquie	En vigueur depuis le 1/04/1992
Israël	En vigueur depuis le 1/07/1993
Autorité palestinienne	En vigueur depuis le 1/07/1999
Maroc	En vigueur depuis le 1/12/1999
Jordanie	En vigueur depuis le 1/09/2002
Tunisie	Appliqué depuis le 1/06/2005, en vigueur depuis le 1/06/2006
Liban	En vigueur depuis le 1/01/2007
Égypte	Appliqué depuis le 1/08/2007, en vigueur depuis le 1/09/2008
Algérie	En cours de négociation
Reste du monde	
Mexique	En vigueur depuis le 1/07/2001
Singapour	En vigueur depuis le 1/01/2003
Chili	En vigueur depuis le 1/12/2004
République de Corée	En vigueur depuis le 1/09/2006
Sacu ^b	En vigueur depuis le 1/05/2008
Canada	En vigueur depuis le 1/07/2009
Japon	En vigueur depuis le 1/09/2009, accord bilatéral Suisse-Japon
Colombie	En vigueur depuis le 1/07/2011
Pérou	En vigueur depuis le 1/07/2011
Hong Kong	En vigueur depuis le 1/10/2012
Conseil de coopération des États arabes du Golfe (CCG) ^c	Signé le 22/06/2009, en cours de ratification par le CCG
États d'Amérique centrale ^d	Signé le 24/06/2013 (Panama et Costa Rica)
Chine	Signé le 6/07/2013, accord bilatéral Suisse-Chine
Thaïlande	En cours de négociation
Indonésie	En cours de négociation
Inde	En cours de négociation
Vietnam	En cours de négociation
Malaisie	Négociations lancées le 5/11/2012

3.3 Les dispositions modèles de l'AELE sur le commerce et le développement durable

La Suisse propose depuis 2010 aux partenaires de libre-échange un chapitre consacré au développement durable (normes du travail et environnementales). Ce chapitre se base sur les dispositions modèles de l'AELE concernant l'environnement et les normes du travail, entérinées par la conférence ministérielle de l'AELE du 24 juin 2010. Ces dispositions modèles sont fortement inspirées par le chapitre sur le développement durable que l'UE inscrit dans ses accords de libre-échange les plus récents. Le chapitre de l'UE est cependant un peu plus complet.

Le résultat principal des dispositions modèles est le **nouveau chapitre sur le « commerce et le développement durable »** devant être intégré dans les ALE. Il contient les dispositions sur les normes du travail et l'environnement. Ces dispositions contiennent ou prévoient en particulier :

- Le principe de l'interdépendance des dimensions sociale, environnementale et économique.
- Les efforts des parties pour parvenir à un niveau élevé des normes environnementales et du travail en phase avec les principes, standards et accords internationaux.
- La nécessité de ne pas abaisser (ou faire des exceptions) le niveau de protection environnementale et du travail dans le but d'attirer des investissements ou être plus concurrentiel.
- L'obligation de respecter la Déclaration de l'OIT sur les principes et droits fondamentaux au travail de 1998 et de la promouvoir et l'appliquer. Cette Déclaration concerne les droits fondamentaux suivants : liberté syndicale, négociation collective, élimination de toutes les formes de travail forcé, élimination de la discrimination dans l'emploi.
- La reconnaissance de l'emploi productif et du travail décent (selon la Déclaration du Comité économique et social de l'ONU de 2006) comme objectif de la coopération internationale.
- L'application effective dans la loi et la pratique des accords multilatéraux sur l'environnement.
- La promotion du commerce des marchandises et des services et des investissements qui sont bénéfiques pour l'environnement ou le développement durable (produits avec label en particulier).

Ce chapitre prévoit aussi un **article sur l'implémentation et des consultations** avec les points suivants :

1. Les parties doivent désigner un point de contact pour l'implémentation de ce chapitre.
2. Une partie peut requérir pour toute matière relative à ce chapitre des consultations d'experts ou des consultations dans le cadre du comité mixte de l'accord. Il existe aussi la possibilité de demander l'avis des organisations ou organismes internationaux compétents. Les parties font tout pour parvenir à une solution satisfaisante et mutuellement acceptée.

3. Si une partie considère qu'une mesure d'une autre partie est contraire aux obligations de ce chapitre, elle peut avoir recours au mécanisme de règlement des différends, mais sans possibilité d'arbitrage, de compensations ou de sanctions.

Enfin, il y a un article « review » qui demande au comité mixte de passer en revue les progrès réalisés selon les objectifs de ce chapitre et de prendre en considération les développements internationaux pour identifier si une action est nécessaire pour la poursuite de la promotion de ces objectifs.

Hormis ce chapitre, les dispositions modèles sont aussi intégrées dans les parties suivantes des ALE :

- **Dans le préambule de l'accord**
Reprise des principes de la démocratie, des droits humains, des conventions fondamentales de l'OIT et de la mise en œuvre des ALE en accord avec le but du développement durable.
- **Dans l'article sur les buts de l'ALE**
Contribution de l'ALE pour le développement durable.
- **Dans l'article sur la relation avec d'autres accords internationaux**
Ne pas contrevenir aux dispositions sur les normes du travail et environnementales de ces accords.
- **Dans des chapitres sectoriels de l'ALE** (commerce des marchandises, commerce des services, investissements, droits de propriété intellectuelle, coopération technique).
Il s'agit de dérogations possibles pour protéger la santé, le maintien des ressources et l'environnement qui sont reprises des accords de l'OMC. Pour ce qui est de la coopération technique et de l'aide au développement, une disposition modèle prévoit que l'on peut mener des activités ou des projets prenant en compte la réalisation des principes du développement durable.

3.4 Evaluation des dispositions sur le travail et l'environnement dans trois accords de la Suisse (Monténégro, Hong-Kong et Chine)

Depuis l'entrée en vigueur des dispositions modèles de l'AELE, la Suisse a intégré ces dispositions sur le travail et l'environnement dans quatre ALE :

- ALE avec le Monténégro, entré en vigueur le 1^{er} septembre 2012
- ALE avec la Bosnie-Herzégovine, signé le 24 juin 2013
- ALE avec Hong-Kong, entré en vigueur le 1^{er} octobre 2012
- ALE avec la Chine, signé le 6 juillet 2013, en processus de ratification
- ALE avec le Costa-Rica et le Panama, signé le 24 juin 2013

ALE avec le Monténégro⁵

Il reprend de façon quasi-complète les dispositions modèles de l'AELE. Concernant la mise en œuvre du chapitre sur le développement durable, l'article 39 de l'ALE avec le Monténégro (Implementation and Consultations) à son chiffre 3 limite le recours à des consultations selon les paragraphes 1 à 3 de l'article 42 du chapitre 8 sur le règlement des différends.

En d'autres termes, **en cas de divergence dans l'application du chapitre sur le commerce et le développement durable**, l'ALE ne permet une **solution que par le biais de la coopération et de consultations**. Sur demande, les consultations peuvent avoir lieu dans le cadre du Comité mixte. Les articles 43 sur l'arbitrage et 44 sur la mise en œuvre de la décision (implementation of the ruling) sont donc exclus, contrairement aux autres matières couvertes par l'accord.

ALE avec Hong-Kong

Il reprend seulement les dispositions concernant l'environnement dans le chapitre normalement consacré au commerce et au développement durable. Le chapitre 8 de l'accord s'intitule Trade and Environment et non plus Trade and Sustainable Development. Cela est en contradiction avec l'article 8.1 qui vise le développement durable.

Les questions du travail sont contenues dans un accord séparé devant favoriser la coopération et le dialogue à ce sujet entre les parties. L'accord séparé contient des dispositions proches des dispositions modèles mais plus faibles pour ce qui est de la ratification et de l'application des conventions fondamentales de l'OIT. **Le fait de conclure un accord séparé sur les questions du travail peut affaiblir la portée de la dimension sociale**. En effet, un accord séparé relative l'importance et la complémentarité du commerce et du travail. En outre, un accord séparé sur les questions du travail peut être dénoncé séparément de l'accord principal par une partie, même si un lien entre l'ALE et l'accord sur le travail est clairement reconnu.

Concernant la mise en œuvre du chapitre sur l'environnement, l'article sur l'implémentation et les consultations est plus restrictif encore que celui de l'ALE avec le Monténégro. La possibilité de rechercher des conseils des organismes internationaux n'existe pas. Surtout, **l'article sur le règlement des différends ne s'applique pas du tout à ce chapitre**. L'implémentation se limite à des consultations d'experts dans le cadre du point de contact ou à des consultations dans le cadre du comité mixte de l'accord sans même fixer une procédure formelle pour ce faire.

ALE avec la Chine

Comme pour l'accord avec Hong-Kong, les questions du travail sont traitées dans un accord séparé, intitulé « Accord sur la coopération en matière de travail et d'emploi ». On peut donc faire la même critique. Comme pour l'accord séparé avec Hong Kong, celui avec la Chine ne demande pas la ratification et l'application de toutes les conventions fondamentales de l'OIT, contrairement aux dispositions modèles. Fait plus positif, l'accord avec la Chine a cependant une dimension de coopération, conduite dans le cadre du Mémorandum d'entente du 15 juin 2011 entre la Chine et la Suisse.

⁵ L'ALE avec la Bosnie-Herzégovine a les mêmes dispositions concernant le développement durable.

Dans l’ALE, les dispositions sur l’environnement et le développement durable (chapitre 12) peuvent être évoquées dans le cadre du comité mixte. Mais elles sont exclues du mécanisme de règlement des différends par voie d’arbitrage. L’accord parallèle est aussi exclu de l’arbitrage.

Enfin, il faut noter que l’accord avec la Chine, dans le préambule, ne fait pas référence aux droits humains, contrairement aux dispositions modèles.

4. Propositions de renforcement et d’implémentation de la dimension sociale et environnementale dans les ALE

4.1 Inclure les dispositions modèles de l’AELE dans tous les ALE et les compléter

Seuls cinq des 28 accords de libre-échange bilatéraux de la Suisse incluent les dispositions modèles de l’AELE. D’anciens accords ou même des accords relativement récents avec des pays qui accusent de graves déficits en matière de droits humains et du travail (exemple de la Colombie ou du Pérou) contiennent pas ou très peu de dispositions relatives au travail et à l’environnement.

Nous proposons :

- **La Suisse doit demander à tous ses partenaires liés par un ALE l’intégration des dispositions modèles sur le développement durable de l’AELE.** Au minimum, cela doit être fait lorsqu’il est déjà prévu de revoir et d’adapter les anciens accords de libre-échange.
- **Pour les nouveaux accords en cours de négociation, la reprise des dispositions modèles doit devenir une condition de base minimale pour la signature d’un accord.**
- **Les dispositions modèles doivent être complétées pour parvenir aux standards plus élevés de l’UE.** Il faut en particulier introduire un article sur l’évaluation des impacts d’un ALE sur le développement durable et un article sur la coopération.
- **La Suisse, lors de la négociation d’un ALE, doit reprendre les meilleures dispositions déjà existantes sur le travail et l’environnement qui peuvent exister dans d’autres ALE du partenaire de négociation.** Sinon, on pourrait considérer que notre pays cherche à affaiblir les dispositions du travail et de l’environnement dans un but concurrentiel.

4.2 Soumission du chapitre sur le développement durable au mécanisme de règlement des différends et ouverture aux partenaires sociaux et aux ONG

Contrairement aux chapitres commerciaux des ALE, le chapitre sur le développement durable fait tout au plus l’objet de dialogue et de consultation. Afin que les dispositions sur le développement durable dans les ALE ne soient pas une coquille vide, il faut implémenter la dimension du travail et environnementale de façon plus consistante et contraignante.

Nous proposons :

- **la soumission du chapitre sur le développement durable aussi au mécanisme de règlement des différends, en particulier à l'article sur l'arbitrage.** Les sanctions ou compensations qui pourraient être prononcées ou demandées doivent l'être en dernier recours. Le fait de prévoir un arbitrage et des sanctions possibles en cas de non-respect d'engagement a comme but d'exercer une pression souvent nécessaire pour renforcer la mise en œuvre des engagements de développement durable.
- **le mécanisme de règlement des différends doit aussi permettre des réclamations des partenaires sociaux et des ONG** concernant des cas de non-respect des engagements pris. Ce genre de mécanisme existe par exemple dans les ALE des Etats-Unis. Il faut discuter plus en détail avec l'administration du fonctionnement de la procédure d'un tel mécanisme de réclamations ou de plaintes.

4.3 Intégrer les partenaires sociaux et les ONG en phase initiale et pour le suivi des ALE

Les accords commerciaux récents de l'UE (par exemple avec le Pérou, la Colombie, les pays d'Amérique centrale) intègrent les partenaires sociaux comme membres de groupes consultatifs nationaux qui participent à la surveillance de l'application de l'accord.⁶ En raison de leurs connaissances du terrain et de leurs contacts avec leurs organisations internationales, l'inclusion des partenaires sociaux et des ONG dans le suivi des ALE sera favorable pour l'implémentation du développement durable.

Nous proposons :

- **compléter l'article implémentation et consultations du chapitre sur le développement durable des ALE en prévoyant la participation au comité mixte de représentants des partenaires sociaux et des ONG.** De plus, vu que les dispositions modèles de l'AELE prévoient une évaluation (review) du chapitre sur le développement durable par le comité mixte, les connaissances des stakeholders seront très utiles pour l'intégration de possibles développements.
- **consulter les partenaires sociaux et les ONG en phase initiale pour estimer si un partenaire potentiel pour un ALE répond bien à l'ensemble des objectifs principaux de la politique extérieure suisse. On pense en particulier au respect des droits humains selon l'article 54, alinéa 2 Cst.**

De façon générale, une intégration plus formalisée et plus poussée des partenaires sociaux et des ONG dans la phase initiale, de négociation et de suivi des ALE aurait comme avantage de mieux faire comprendre les enjeux de ces accords à la population et aussi de rendre plus facile le processus démocratique d'examen et de ratification au Parlement.

⁶ Voir par exemple les articles 13.12 et 13.13 de l'accord commercial entre l'UE et la République de Corée.

4.4 Fixer des objectifs et plans de développement en matière de travail et d'environnement

Si l'on veut vraiment progresser vers le travail décent et un plus grand respect de l'environnement, il faut que les ALE incluent davantage de possibilité de coopération et de développement liés à des objectifs à atteindre. Une approche qui serait seulement centrée sur des sanctions est inadéquate.

Nous proposons :

- **une conditionnalité positive en liant la conclusion d'un ALE à des améliorations des dispositions sur le travail et de l'environnement.** Cette conditionnalité ne serait mise en œuvre que par la coopération et le renforcement des capacités institutionnelles, sans mécanismes de sanctions.
- **d'inclure dans les ALE des objectifs et des plans de développement centrés sur l'amélioration des droits des travailleurs et de l'environnement.** Pour favoriser cette évolution, il faut inscrire la possibilité dans les ALE de lier ces objectifs et plans de développement du travail (PDT) à des incitations économiques.
- **la création de synergies entre les différentes dispositions relatives au travail et à l'environnement s'appliquant au même pays.** Un même pays est souvent partie à différents accords commerciaux et donc soumis à différents types de dispositions relatives au travail. Il faut créer des synergies afin de maximiser l'impact des différentes dispositions sur le travail. Une des possibilités est d'établir un mécanisme de coordination avec des comités mixtes régissant d'autres accords commerciaux.