
LE FAIRPLAY DANS LE COMMERCE MONDIAL

POUR UNE RÉORIENTATION SOCIO-DÉMOCRATE
DE LA POLITIQUE COMMERCIALE



Thorsten Schäfer-Gümbel avec Bernd Lange MdEP,
Matthias Miersch MdB, Sascha Raabe MdB,
Dirk Wiese MdB, Fabian Bohnenberger,
Clara Brandi, Herta Däubler-Gmelin,
Alexander Geiger, Heike Joebges,
Florian Moritz, Hubert Schillinger,
Evita Schmieg, Jochen Steinhilber
et Johanna Uekermann



Sommaire

Résumé	3
Préface	4
Les tendances : un nouveau débat politico-commercial	6
Les conflits d'intérêts et les objectifs contradictoires au niveau de la politique commerciale internationale	9
Entre des marchés libéralisés et une souveraineté décisionnelle démocratique	9
Entre un contrôle national et une politique commerciale intégrée de l'UE	9
Entre des gagnants de la mondialisation et plus de prospérité pour tous	10
Entre une réglementation multilatérale et des accords préférentiels bilatéraux	10
Entre des objectifs économiques et une politique durable	12
Le modèle de politique commerciale du SPD	14
Les tâches de conception	15
1. Élaboration conjointe et solidaire de l'architecture de la politique commerciale	15
2. Renforcement des processus démocratiques et de la transparence dans la politique commerciale	16
3. Promotion et imposition de bonnes normes de travail	17
4. Renforcement de l'État de droit par des obligations contraignantes pour les investisseur.euse.s plutôt que protection unilatérale des investissements	19
5. Réduction des excédents de la balance courante et soutien aux perdants de la mondialisation	20
6. Réalisation de la durabilité sociale et environnementale grâce à une politique commerciale cohérente	21
7. Examen plus approfondi des chaînes de création de la valeur	21
Les auteurs	23

Résumé

La politique commerciale affecte la vie quotidienne de nombreuses personnes – en Allemagne et dans le monde entier. La politique commerciale ne doit donc pas être une fin en soi, mais servir des objectifs primordiaux. Elle doit être fondée sur des règles multilatérales équitables et prendre en compte tous les aspects de la durabilité. Les approches sociales-démocrates diffèrent fondamentalement des convictions libérales du marché en ce sens que, pour les premières, les relations commerciales doivent suivre des règles politiquement établies.

Un régime commercial équitable et démocratique, pour nous, c'est un régime dans lequel : nos marchés échangent des biens qui ont été produits dans des conditions sociales et environnementales équitables et dans le respect des droits de la personne ; nous préservons et améliorons les possibilités de développement de nos partenaires commerciaux du Sud ; le commerce renforce et ne mine pas les droits ; la capacité de l'État de fournir des services publics ne soit pas limitée, tant ici que dans les pays partenaires ; nous préférons les approches multilatérales. Les procédures de négociation des contrats commerciaux doivent elles aussi devenir plus démocratiques et transparentes.

Nous avons donc besoin d'une nouvelle politique commerciale qui puisse être façonnée, qui rétablisse la confiance, renforce la démocratie et l'État de droit et fasse respecter la justice.

C'est pour cela que nous voulons :

- *Renforcer les processus démocratiques et la transparence dans la politique commerciale* en étendant les droits de contrôle et de décision du Parlement européen, en organisant des débats sur la politique commerciale dans les parlements nationaux, en associant des représentants des syndicats et de la société civile aux processus de négociation et de mise en œuvre et en encourageant les débats publics sur les objectifs de politique commerciale.
- *Façonner les structures de la politique commerciale mondiale conjointement et solidairement* en renforçant l'OMC en tant qu'organe de surveillance, d'application et de règlement des différends, en négociant des accords plurilatéraux en tant qu'accords ouverts sous l'égide de l'OMC et en veillant à ce que les accords bilatéraux soient conformes à ses règles.
- *Renforcer l'État de droit et les obligations contraignantes pour les investisseurs* en plaçant les investisseurs étrangers et nationaux sur un pied d'égalité, en exemptant les différents domaines tels que le droit du travail et le droit social, les services publics d'intérêt général et les obligations internationales telles que la protection du climat, et en liant plus étroitement les droits des entreprises aux obligations telles que la transparence, la fraude fiscale et le respect des normes.
- *Réduire les excédents de la balance courante de l'Allemagne*, par exemple en augmentant sensiblement les investissements dans l'éducation, les infrastructures de transport, la numérisation et la transformation du système énergétique au cours des prochaines années.
- *Promouvoir et faire respecter les normes de durabilité* en exigeant que les partenaires commerciaux ratifient au moins les huit normes fondamentales du travail avant l'entrée en vigueur d'un accord, que les organisations de la société civile aient pleinement accès aux documents des groupes consultatifs établis par l'UE, qu'un nouveau mécanisme de règlement des différends soit établi qui permette également aux syndicats d'exiger le respect des normes convenues et que des préférences commerciales positives soient accordées aux pays en développement lorsque les produits sont fabriqués dans le respect du développement durable.

Préface

Chères lectrices, chers lecteurs,

Des dizaines de milliers de personnes sont descendues dans la rue il y a deux ans. De nombreuses lettres et appels téléphoniques de citoyens ont été reçus dans les bureaux des partis. Le SPD a organisé sa propre convention de partis. Tout cela a été le résultat d'une vaste protestation des citoyens qui se sont mobilisés contre le TTIP. Les chaînes d'approvisionnement et les normes fondamentales du travail de l'OIT font désormais parti du vocabulaire du quotidien au même titre que les poulets au chlore et les tribunaux d'arbitrage. Beaucoup de choses se sont passées depuis. En peu de temps, le débat sur la politique commerciale a changé radicalement à la suite des escapades de Donald Trump. La politique « America first » de Trump, qui vise l'isolement, force les conflits commerciaux et suscite et ravive certaines images réductrices et négatives. Cela génère des crises qui menacent l'existence même du système commercial mondial fondé sur des règles. Elle envoie par ailleurs un signal dévastateur à la communauté internationale des États, leur indiquant qu'ils préfèrent finalement relever les défis mondiaux de manière égoïste, à savoir : par eux-mêmes.

L'Allemagne, en revanche, est plus dépendante que presque tous les autres pays de l'ouverture des marchés et du bon fonctionnement de l'économie mondiale. Mais le système commercial international a également besoin d'être réformé au-delà même du seul différend avec Washington. Le dernier grand cycle de négociations, le « cycle de Doha » lancé en 2001, a échoué. Il semble actuellement impossible de parvenir à un consensus entre les 164 membres de l'OMC. Nous avons donc besoin d'idées sur ce à quoi peut ressembler une politique commerciale progressiste et sur la manière dont des progrès peuvent être réalisés sous les auspices de l'Organisation Mondiale du Commerce.

Ce n'est pas seulement entre les États que le consensus devient plus difficile. En Europe et dans notre pays également, le commerce, qui ne suit que les paradigmes radicaux du marché, est critiqué à juste titre. Pendant trop longtemps, seul le côté ensoleillé du commerce a été vu, tandis que les perdants ont été ignorés dans

les débats. Ce sont pour l'essentiel aux politiques qu'il faut demander des comptes à cet égard. Les processus de négociation opaques et l'influence des entreprises ont fait l'objet de débats tout autant que la question de savoir ce qui devrait faire l'objet d'accords commerciaux aujourd'hui en matière de services publics d'intérêt général ou de normes de consommation. Depuis, c'est devenu plus clair pour tous : la politique commerciale doit faire l'objet d'un examen et d'un débat beaucoup plus publics. Nous ne pourrions rétablir la confiance dans une politique commerciale transparente et démocratique que si nous adoptons des positions claires et si nous nous engageons dans des discussions sur les questions controversées au sein de la société et des parlements et si nous fixons des règles contraignantes auxquelles les marchés doivent adhérer. Toutefois, pour façonner activement la politique commerciale, l'Allemagne doit également continuer à renforcer la confiance extérieure, par exemple en prenant au sérieux les critiques formulées par nombre de nos pays partenaires au sujet des énormes excédents de la balance courante.

Pour nous, sociaux-démocrates, la politique du commerce équitable est une pierre angulaire importante d'un monde juste et global. Face à ces défis, nous avons besoin d'une base programmatique pour agir à tous les niveaux politiques. C'est ce que cette publication est censée offrir. Elle a été élaborée avec des experts de la politique, de la science, de l'économie, des syndicats et de la société civile. Elle définit les tâches qui en découlent pour une politique commerciale sociale-démocrate et expose les principales caractéristiques qui devraient caractériser une politique commerciale juste et équitable et les priorités qu'elle devrait fixer. Nous considérons notre document comme une contribution au débat sur la conception de la politique commerciale internationale, mais aussi comme un manuel destiné aux décideurs des parlements, des gouvernements et de la société civile. Nous voulons offrir une orientation.

Je tiens à remercier tous ceux qui ont directement contribué à ce document et les nombreux experts qui nous



ont soutenus et enrichis de leurs apports techniques lors de nos réunions de travail. Mes sincères remerciements vont à la Friedrich-Ebert-Stiftung, en particulier à Jochen Steinhilber et Alexander Geiger, qui ont fait avancer ce résultat avec beaucoup d'énergie, d'arguments et de motivation.

J'espère que vous prendrez plaisir à le lire et qu'il vous fournira des informations précieuses pour votre travail.

Meilleures salutations – Thorsten Schäfer-Gümbel

Les tendances : un nouveau débat politico-commercial

Le paradigme des marchés internationaux ouverts, de la libre circulation des marchandises et du capital subit depuis la crise financière une telle pression que la question de sa légitimation est posée. Si au début cela ne concernait que les marchés financiers, c'est maintenant au régime des relations commerciales internationales d'essuyer lui aussi une salve de critiques. En Allemagne et en Europe, le monde politique a été surpris par l'intensité et le nombre des objections émises. Même constat concernant la social-démocratie.

Aujourd'hui, le libre-échange est de plus en plus critiqué et remis en cause. Car force est de constater qu'il ne bénéficie pas à tout le monde. Bien au contraire : s'il produit certes des gagnant.e.s, il génère aussi des perdant.e.s. Certaines décisions politiques (modération salariale, régression sociale et concurrence fiscale), qui ont été justifiées par les marchés ouverts et les pôles de compétitivité à l'international, contribuent à la croissance des inégalités. Les distorsions économiques et sociales ont permis aux forces nationalistes de bénéficier d'un regain d'intérêt. Tant qu'on ne s'attaquera pas aux problèmes, on risque de voir des partis et des mouvements populistes, de droite ou non, encore progresser.

La critique portée par d'autres organisations de la société civile dénonce en particulier les accords de libre-échange « approfondis » aujourd'hui fréquents qui vont bien au-delà des abolitions traditionnelles de frontières douanières. En Allemagne, en particulier, les négociations autour de l'accord TTIP avec les USA mais aussi celles autour de l'accord CETA avec le Canada ont déclenché une forte mobilisation contre elles qui ne s'adressait pas uniquement à l'opacité, au manque de transparence, des processus de négociation. Les voix critiques craignent de profonds empiètements sur le libre-arbitre démocratique des États-nations, une surpondération des intérêts des entreprises internationales au détriment d'autres objectifs économiques, sociaux et écologiques et allant donc globalement dans le sens d'un démantèlement de la démocratie et de l'État de droit. Cette analyse est aussi largement partagée par la Sociale Démocratie allemande et ses partenaires, les syndicats par exemple.

Des scandales comme l'effondrement de l'usine textile Rana Plaza au Bangladesh en 2013 ainsi que les incendies dans d'autres usines textiles n'ont pas seulement soulevé le problème du manque de responsabilité des entreprises face aux filières mondiales d'approvisionnement, ils ont aussi plus globalement remis à l'ordre du jour le renforcement des normes du travail, des normes sociales et environnementales dans les accords commerciaux internationaux. On s'interroge par ailleurs à nouveau pour savoir si oui ou non ou bien dans quelle mesure l'ordre commercial actuel prend bien correctement compte des intérêts et des besoins des pays en voie de développement. Dans le cadre de la politique commerciale de l'UE, il est essentiel de ne pas sacrifier des objectifs de politique de développement à des intérêts commerciaux à court terme. La puissance économique et exportatrice de l'Allemagne et de l'UE ne doit pas nuire à des pays plus fragiles. Compte tenu par ailleurs de l'accroissement global des phénomènes migratoires, il faut désormais se demander comment élaborer une politique commerciale qui contribue aussi sur le long terme à l'amélioration de la situation dans les pays plus défavorisés, en particulier chez nos voisins du continent africain.

Et les controverses sont en fait également une conséquence des changements fondamentaux dans le monde du travail et de l'entreprise. Après la division déjà avancée des processus de production le long de chaînes mondialisées de création de la valeur, la numérisation entraîne maintenant un changement qui change aussi fondamentalement le monde de la vente au détail. Les règles commerciales actuelles, qui ont été rédigées à l'ère pré-Internet, doivent être adaptées aux nouveaux développements. De nombreux nouveaux défis se posent, en particulier dans le domaine du commerce international de l'Internet et des services offerts par-delà les frontières via les plates-formes numériques, qui connaissent une croissance extrêmement rapide et pour lesquels un cadre juridique doit être trouvé par des accords intergouvernementaux. Les questions pour lesquelles les accords commerciaux sont le bon endroit doivent faire partie du débat. En tout état de cause, il faut veiller, entre autres, à ce que les règles à convenir ne renforcent pas davantage le pouvoir de marché de quelques géants du numérique, mais favorisent plutôt la concurrence et donnent aux

États une marge de manœuvre suffisante pour établir et développer leur propre économie numérique afin de combler le fossé numérique croissant. Parmi les autres défis à relever figurent l'imposition appropriée des revenus et des bénéfices des entreprises de l'Internet et la lutte contre l'émergence de nouvelles conditions d'emploi précaires dans les conditions de la « Gig economy ». De nouvelles règles commerciales pour l'économie numérique ne peuvent être discutées que sur la base du renforcement des droits numériques des citoyens et de règles claires en matière de protection des données.

Les différends concernant les déséquilibres du commerce international perdurent également. Aux niveaux européen et mondial, l'Allemagne est fortement critiquée pour les importants excédents de son commerce extérieur. Ce qui pose problème, ce ne sont pas les exportations en elles-mêmes, mais le fait que l'Allemagne a massivement accru ses exportations sans par ailleurs acheter autant de biens et services à ses partenaires commerciaux. La balance des opérations courantes de la quatrième plus importante économie affiche ainsi depuis des années un fort excédent qui continue d'ailleurs d'augmenter. Selon les critiques, en temps de crise, l'Allemagne crée et garantit des emplois pour elle-même aux dépens de ses partenaires commerciaux, retire à l'économie mondiale la demande dont elle a un besoin urgent et entrave les pays en déficit dans leurs efforts de réduction de leurs dettes au lieu de les soutenir. Cela continue de rendre l'économie mondiale vulnérable aux crises.

La montée en puissance des grandes économies émergentes, en particulier de la Chine, a non seulement modifié radicalement les flux commerciaux, mais aussi la structure du pouvoir international. L'accord commercial TPP, qui a été résilié par le Président américain Trump immédiatement après son entrée en fonction, était une tentative du gouvernement précédent pour assurer l'influence américaine en Asie et donc, du point de vue des États-Unis, pour ancrer des normes internationales importantes qui ne peuvent être appliquées à l'OMC contre la résistance des pays en développement. Le TTIP, dont les négociations sont en suspens depuis l'entrée en fonction de la nouvelle administration américaine, poursuivait un objectif similaire. Dans la mesure où la politique commerciale de Trump repose sur des accords purement intergouvernementaux plutôt que sur des accords régionaux et multilatéraux et où les États-Unis ne parviennent pas à façonner les régimes de coopéra-

tion internationale, un vide politique va apparaître et qui devra être comblé au niveau international.

En Allemagne, qui est plus intégrée dans la division internationale du travail que d'autres pays de taille comparable, de nombreux emplois de qualité et bien rémunérés dépendent du commerce extérieur. L'ouverture des marchés est donc dans l'intérêt fondamental de l'Allemagne. Au-delà de cet intérêt à maintenir ouverts des marchés déjà largement libéralisés, une stratégie commerciale de progrès doit trouver des réponses aux questions suivantes :

a) Faut-il poursuivre l'ouverture des domaines qui ne sont pas ou seulement partiellement soumis au principe du marché ? Quels buts et quels intérêts cela devrait-il servir ? Quelles devraient en être les conditions ?

b) Les accords d'harmonisation ou de reconnaissance (mutuelle) des normes et réglementations doivent tendre à réduire les coûts commerciaux ou à assurer des conditions de concurrence internationale équitables. Quelles normes et réglementations, y compris celles relatives à la santé, à la protection de l'environnement et des consommateurs, aux salaires et aux conditions de travail, à la lutte contre la corruption et à l'évasion fiscale, devraient faire l'objet d'accords commerciaux à l'avenir et lesquelles ne le devraient pas ? Quelles nouvelles formes de coopération et de contrats (par exemple les « living agreements ») pourraient jouer un rôle à cet égard ?

c) L'inégalité croissante ou l'émergence de groupes plus importants de « perdants de la mondialisation » dans les couches sociales moyennes et pauvres à la suite de l'ouverture accrue des marchés dans les pays riches et pauvres peuvent-elles être évitées à l'avenir, et si oui, comment ?

d) La politique commerciale soutient-elle l'objectif global d'un développement social et environnemental durable pour toute l'humanité conformément à l'Agenda 2030 et aux objectifs de développement durable (ODD) ? En quoi, comment ?

e) Comment faire en sorte que le commerce mondial continue de suivre des règles multilatérales et qu'à l'avenir un système commercial fort et équitable protège également les droits des pays économiquement faibles ? D'un point de vue social-démocrate (SPD), cette situa-



tion de transition est en fait une véritable opportunité. Il convient ainsi, dans le cadre d'un bilan honnête et dans le contexte du canon social-démocrate des valeurs et des objectifs, de repenser et de refaçonner politiquement la politique commerciale.

Les conflits d'intérêts et les objectifs contradictoires au niveau de la politique commerciale internationale

Entre des marchés libéralisés et une souveraineté décisionnelle démocratique

L'un des grands défis de la politique commerciale est de maintenir et d'élargir encore les possibilités d'action démocratique et de garantir la primauté de la politique. Après plusieurs cycles de libéralisation mondiale au cours des deux dernières décennies, les droits de douane sont devenus de moins en moins importants ; au sein de l'OCDE, le droit de douane moyen sur les produits finis est désormais inférieur à trois pour cent. Les négociations portent donc aujourd'hui essentiellement sur des accords portant sur des règles nationales telles que les normes techniques, sanitaires ou du travail, les règles de concurrence ou les marchés publics. Les cycles de négociations, jusqu'à présent opaques pour la plupart, masquent le danger que, en cas de conflits d'objectifs, les intérêts propres de certaines entreprises (tels que l'accès au marché, les économies de coûts, la protection des investissements) l'emportent sur ceux des consommateurs et des salariés. Les critiques craignent également des ingérences considérables dans l'autonomie de décision démocratique des États-nations.

Le défi consiste donc en particulier à permettre une convergence pertinente des normes et de la coopération réglementaire avec les partenaires commerciaux internationaux, tout en veillant à ce que les principes démocratiques soient respectés, appliqués et non sapés. Les accords commerciaux ne doivent pas être retirés du débat social et politique.

Entre un contrôle national et une politique commerciale intégrée de l'UE

La politique commerciale est l'un des rares domaines presque entièrement intégrés de l'Union européenne. Cette compétence, déjà définie dans les traités fondateurs, a été progressivement transférée à la Communauté Européenne après la réalisation de l'union douanière. Depuis lors, la Communauté dispose d'une compétence en matière de commerce des marchandises, qui a été étendue au commerce des services par le traité de Nice

en décembre 2000. L'Allemagne ne peut donc décider qu'au sein de l'UE, par le biais de mesures de politique commerciale proposées par la Commission Européenne. L'influence des gouvernements nationaux doit donc être exercée au sein des instances compétentes du Conseil. Les parlements nationaux ont pour mission de mandater et de contrôler leurs gouvernements respectifs, par exemple par le biais de commissions commerciales spécialement créées à cet effet, sur le modèle du Parlement danois. Ce contrôle démocratique de la politique commerciale européenne a été renforcé par le traité de Lisbonne (2009), qui donne au Parlement Européen des possibilités supplémentaires considérables de donner son avis et d'être écouté. Le PE accompagne maintenant les négociations sur les accords commerciaux et doit finalement les approuver pour qu'ils puissent entrer en vigueur.

L'imbrication à plusieurs niveaux, parfois très complexe, des compétences nationales et de l'UE dans différents domaines thématiques constitue des défis supplémentaires pour une élaboration active de la politique commerciale, comme la question de la capacité de l'UE à agir en tant que groupe d'États. L'arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes (à l'occasion d'un éventuel accord avec Singapour) sur la répartition des compétences dans les accords commerciaux apporte plus de clarté. Pour une grande partie d'un accord commercial, la CJCE considère que l'UE a une compétence exclusive. Elle ne voit une compétence mixte de l'UE et des États membres que dans deux domaines : les investissements de portefeuille et le règlement des différends entre investisseur.euse.s et États, qui est particulièrement controversé dans le débat public. Cela pourrait conduire à l'avenir à ce que les accords soient « divisés » en une partie principale relevant de la compétence exclusive de l'UE et une partie « mixte » de moindre taille, qui devra également être ratifiée par chacun des 28 États membres de l'UE. Il est toutefois également possible que l'on renoncera dans certains cas complètement à l'avenir à un chapitre sur la protection des investissements. Cette mise en œuvre cohérente de l'arrêt de Singapour doit aller de pair avec une prise de conscience accrue des tâches, responsabilités et possibilités de peser sur les décisions du Parlement Européen et du Bundestag.

Alors que la Commission Européenne est responsable de la négociation des accords commerciaux, les États membres sont responsables de la conception et de la mise en œuvre des politiques d'accompagnement. La politique commerciale doit s'accompagner d'une politique de l'éducation et du marché du travail, d'une politique structurelle et de redistribution et d'une promotion du commerce extérieur, par exemple, afin d'éviter ou du moins d'atténuer les effets négatifs de l'ouverture de ses propres marchés et de pouvoir profiter des nouvelles possibilités offertes par les accords commerciaux.

Entre des gagnant.e.s de la mondialisation et plus de prospérité pour tous

La mondialisation économique non régulée a conduit à une concentration croissante des revenus et de la richesse parmi les propriétaires de capitaux et d'actifs et les haut.e.s salarié.e.s, qui ont engrangé une part disproportionnée des « gains de la mondialisation », tant dans les pays exportateurs économiquement forts comme l'Allemagne que dans les pays en développement et émergents. Au cours des dernières décennies, une élite mondiale de gagnant.e.s de la mondialisation est ainsi apparue : le « *un pour cent* », dont l'influence sur les instances politiques et les institutions démocratiques ne cesse de croître. Les investissements à l'étranger des entreprises ont été considérablement facilités. Cela a renforcé le pouvoir de négociation des entreprises vis-à-vis des travailleur.euse.s et des syndicats, de sorte que les menaces d'émigration ont un effet disciplinant sur les États-nations. Au nom de la « compétition entre places économiques » et pour le « maintien et l'amélioration de la compétitivité internationale », ils se voient contraints de suivre l'approche politique macroéconomique dominante.

Dans les pays riches, par exemple, ce sont surtout les travailleur.euse.s peu qualifié.e.s, particulièrement exposé.e.s à la concurrence salariale des pays à bas salaires, qui sont les perdant.e.s. Au cours des dernières décennies, les revenus réels ont stagné dans de nombreux pays de l'OCDE, dont l'Allemagne ; dans certains d'entre eux, ils ont même diminué en termes absolus. Cela reste vrai même si l'on tient compte des avantages que représentent, pour les consommateur.rice.s, les importations moins chères. Lorsque des secteurs industriels entiers sont touchés par la pression de la concurrence internationale bon marché,

des régions entières souffrent souvent des changements structurels forcés et décrochent du développement économique du reste du pays.

Même dans les pays pauvres et les marchés émergents, les gains de la mondialisation sont loin de profiter à toute.s. Une forte croissance des revenus en valeur absolue est surtout le fait d'une mince classe supérieure des élites traditionnelles, mais aussi de nouvelles élites. En outre, une nouvelle classe moyenne mondiale est apparue, en particulier dans les principaux pays émergents et en Asie de l'Est et du Sud-Est, qui a pu connaître une forte croissance relative des revenus par rapport à un faible niveau initial. Même si de nombreux pays ont entre temps une classe moyenne en augmentation, le fait que de nombreuses personnes doivent encore vivre au niveau de subsistance ou en dessous de ce niveau et ne peuvent pas bénéficier de l'ouverture économique reste un problème qui n'est pas résolu.

Cela souligne la nécessité de mieux orienter les processus de mondialisation à travers les règles internationales, d'une part, et de les accompagner à travers des politiques nationales, d'autre part. Les décideurs politiques doivent à nouveau renforcer leur champ d'action et celui des syndicats, par le biais d'une coordination internationale au sein d'organes tels que l'OIT, la CNUCED, l'OMC et le G20 ainsi que dans le cadre d'accords commerciaux, par exemple en incluant les normes du travail. Idéalement, compte tenu du niveau de développement des différents pays, des conditions de concurrence équitables en termes de droits et de normes des travailleur.euse.s doivent être recherchées à un niveau élevé, afin que la concurrence ne soit pas basée sur les salaires et les conditions de travail mais sur l'innovation, la qualité et les progrès de productivité.

Entre une réglementation multilatérale et des accords préférentiels bilatéraux

En principe, l'ensemble de règles internationales pour le commerce international des biens et des services codifié au sein de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) constitue le socle sur lequel se construit le commerce international. Au sein de l'OMC, chacun des 164 pays membres actuels dispose d'une voix et les décisions sont obtenues de manière consensuelle. C'est la seule organisation internationale dotée d'un mécanisme

de règlement des différends très respecté, qui est utilisé par ses membres et dont les sentences arbitrales sont largement respectées, suivies et appliquées. Bien que le processus de règlement des différends commerciaux ait été jusqu'à présent le succès le plus important de l'OMC, l'OMC, en tant que forum pour la poursuite de la libéralisation des échanges et l'intégration des marchés, est en crise depuis de nombreuses années. La dynamique des négociations multilatérales a complètement changé depuis les années 2000. Jusque-là, l'UE et les États-Unis avaient dominé les négociations. L'influence croissante des pays en développement et des puissances économiques émergentes a rendu les différences d'intérêts au sein de l'OMC encore plus claires depuis sa création. Le cycle de Doha pour le développement lancé en 2001, le premier cycle multilatéral de négociations sous les auspices de l'OMC, s'est enlisé peu de temps après l'adoption de son programme de négociations complexe. L'approche adoptée à l'origine lors des négociations, selon laquelle les règles ne sont adoptées que conjointement dans le paquet global (« engagement unique »), a déjà été abandonnée de facto depuis un certain temps. Au lieu de cela, les négociations sont désormais menées de manière progressive et des solutions concernant des thèmes individuels appartenant au mandat de négociation du cycle de Doha sont recherchées. L'accord sur la facilitation des échanges (« *Trade Facilitation Agreement* ») adopté à Bali en 2013 et entré en vigueur au début de 2017 est à cet égard le seul accord de poids qui permettra de faciliter considérablement les échanges internationaux et d'en réduire les coûts. La tentative d'inscrire à l'ordre du jour des négociations ce que l'on appelle les « nouvelles questions », comme le commerce numérique, a jusqu'à présent échoué en raison de la résistance d'un certain nombre de pays en développement qui insistent pour que la conclusion du cycle de Doha soit une condition préalable. Avec le président américain Trump, le système multilatéral a été fortement secoué d'une manière à la fois différente et nouvelle.

En raison du blocage de l'OMC et de la pression exercée par de fortes puissances commerciales, la tendance vers des accords commerciaux bilatéraux et régionaux, c'est-à-dire : des accords préférentiels, s'est intensifiée. Près de 300 accords de ce type ont entretemps été enregistrés auprès de l'OMC et sont en vigueur. Il y a des raisons tout à fait pragmatiques à cela : sur le plan bilatéral ou pour un petit groupe d'États ayant des intérêts communs, il

est plus facile que dans un contexte multilatéral d'obtenir des résultats et d'élaborer des règlements novateurs en matière de politique commerciale. Surtout, des réglementations techniquement compliquées, qui affectent en même temps d'autres domaines politiques et interfèrent fortement avec l'autonomie d'action des États, exigent un degré de confiance mutuelle qui n'existe pas actuellement au niveau multilatéral. En principe, cependant, toutes les réglementations exclusives auxquelles seuls quelques pays participent comportent le risque de discriminer les pays qui ne sont pas concernés mais qui sont indirectement affectés. Les facilités commerciales négociées au niveau régional ou « plurilatéral » peuvent par ailleurs également bénéficier à des tiers, à condition que les États contractants accordent également les facilités commerciales convenues contractuellement à des pays tiers sans contrepartie ou laissent au moins ouverte la possibilité d'une adhésion ultérieure, conformément au principe de la nation la plus favorisée.

Même si, ne serait-ce que pour des raisons géo-économiques et de politique de puissance, la tendance vers de nouveaux accords bilatéraux et régionaux devait perdurer, le maintien et le renforcement d'un système commercial multilatéral fondé sur des règles et qui contrebalance davantage les asymétries de pouvoir demeurent une mission centrale et capitale de la politique commerciale. Cela n'est pas seulement dans l'intérêt des nombreux petits pays, et surtout des pays en développement, qui dans un processus multilatéral, en raison du principe du consensus, se trouvent dans une bien meilleure position de négociation. C'est également une condition préalable pour éviter une nouvelle fragmentation de zones économiques aujourd'hui mondialement interconnectées et pour faire en sorte que les différends commerciaux puissent continuer à être réglés d'une manière fondamentalement équitable et objectivement compréhensible. Compte tenu des blocages existants, il apparaît toutefois clairement entretemps que de nouvelles questions seront à l'avenir traitées plus fortement par des coalitions d'États partageant les mêmes idées et aboutiront généralement à des accords auxquels tous les membres de l'OMC ne prendront pas (initialement) part. La difficulté et le défi tiendront dans le fait de les concevoir de telle manière qu'ils obéissent aux règles de l'OMC, qu'ils ne soient pas discriminatoires à l'égard d'autres pays, qu'ils permettent une adhésion ultérieure et qu'ils puissent donc servir de point de départ à des réglementations multilatérales ultérieures.

Entre des objectifs économiques et une politique durable

Les questions de justice sociale, de durabilité écologique ou de diversité culturelle n'ont joué jusqu'à présent qu'un rôle marginal, voire nul, dans la conception concrète de la politique commerciale. La forte orientation vers des critères purement économiques crée des conflits avec d'autres objectifs sociaux et les met en danger.

Avec les Objectifs de Développement Durable (ODD) adoptés par les Nations Unies à New-York en 2015, la communauté internationale a créé un cadre général commun. Les objectifs de durabilité obligent tous les acteurs (États, institutions et individus) à contribuer à la durabilité économique, sociale et écologique par des politiques cohérentes. La politique commerciale devrait promouvoir ces objectifs.

Les objectifs de durabilité encouragent à considérer les différentes dimensions du développement comme étant d'égale importance et à les concilier entre elles. Il s'agit également de prendre en compte l'objectif de l'égalité entre les femmes et les hommes dans tous les domaines politiques et de soumettre les décisions politiques à un examen attentif à la dimension de genre. Pour la politique commerciale de l'UE, cela doit signifier une meilleure utilisation ou une refonte des instruments existants. Par exemple, si des évaluations d'impact sur le développement durable sont réalisées pour tous les accords commerciaux de l'UE, elles ne jouent pas actuellement un rôle politique majeur. Même dans le contexte des préférences commerciales généralisées pour les pays en développement, il y a encore trop peu d'incitations en faveur de politiques socialement et écologiquement durables et sensibles au genre.

La relation entre la politique commerciale et la migration est très complexe et ne permet généralement pas d'expliquer simplement les mouvements migratoires. Néanmoins, il est important de trouver des options permettant de prévenir les éventuels effets négatifs de la libéralisation du commerce à l'avenir, qui pourraient forcer les gens à émigrer. Dans le même temps, il convient d'exploiter davantage les possibilités, qui renforcent les effets positifs des accords, par exemple pour accroître l'emploi dans les pays partenaires.

La poursuite cohérente des objectifs de durabilité contribuerait dans l'ensemble à éliminer au moins les contradic-

tions existantes dans la coopération au développement entre pays industrialisés et pays en développement ; cela vaut tout particulièrement, par exemple, pour les subventions de l'UE à la pêche et à l'agriculture. En ce qui concerne les objectifs de politique nationale tels que la création de sa propre industrie ou l'établissement de normes, les objectifs de durabilité exigent également une plus grande marge de manœuvre. Pour les pays les plus pauvres, cela devrait signifier, par exemple, qu'ils peuvent devenir actifs dans la politique industrielle par le biais de restrictions partielles à l'importation et à l'exportation ou de subventions – dans le cadre des règles de l'OMC – et que les marges de manœuvre nationales ne sont pas trop limitées par les accords bilatéraux de libre-échange. En tout état de cause, il faut corriger le déséquilibre du commerce mondial qui pèse sur les pays les plus pauvres, comme cela a déjà été reconnu dans la déclaration ministérielle de l'OMC de 2001.

Cependant, la durabilité ne doit pas être le critère le plus important du commerce seulement au niveau inter-étatique. Les chaînes d'approvisionnement et de création de la valeur au sein des réseaux d'entreprises et de production transnationaux déterminent de plus en plus l'économie mondiale et donc les flux commerciaux mondiaux. Les règles, qui doivent fixer un cadre pour la durabilité sociale et écologique des processus de production mondiaux, ne suivent pas encore le rythme de l'évolution des formes de production. La simple intégration d'un pays dans une chaîne d'approvisionnement mondiale, c'est-à-dire sa participation à la production d'une partie du produit final, ne dit rien sur la qualité de la valeur ajoutée ni sur la contribution au développement durable. Bien que les pays asiatiques bénéficient encore le plus de l'intégration dans le commerce international, ils sont souvent aussi intégrés dans des processus de production qui leur permettent à peine de créer de la valeur. Souvent, les producteurs sont exposés à une forte pression concurrentielle à l'intérieur de leur propre pays, mais aussi avec les pays voisins ; il en résulte souvent de mauvais salaires et des conditions de travail inhumaines. Cela est dû, d'une part, à une concurrence féroce entre les entreprises internationales, les fabricants de marques et les grandes chaînes de distribution et, d'autre part, à un fort déséquilibre de pouvoir au sein des chaînes de création de la valeur, qui permet de dicter les prix aux sous-traitants. Ces derniers, à leur tour, se voient obligés de réduire davantage le prix de leur production, par exemple en abaissant les normes du travail dans leurs



installations de production. Le prix est au final payé par les employé.e.s. En revanche, les pays d'Afrique sub-saharienne en particulier ne sont guère intégrés jusqu'à présent dans les chaînes de création de valeur industrielles.

Une politique commerciale durable doit contribuer moins à accroître le pouvoir et la richesse des élites déjà influentes et riches qu'à accroître les chances des jeunes des pays en développement et émergents.

Le modèle de politique commerciale du SPD

Pour le SPD, la politique commerciale est un instrument central servant à façonner la mondialisation. Elle doit se fonder sur des règles multilatérales équitables et prendre en compte tous les aspects de la durabilité, en particulier les aspects sociaux et environnementaux, les aspects économiques étant au premier plan depuis bien trop longtemps. Plus que tout autre pays, l'Allemagne est tributaire de l'ouverture des marchés et du bon fonctionnement de l'économie mondiale et a particulièrement profité ces dernières années de l'intégration accrue des marchés. Mais : les parlements et les gouvernements doivent fixer des règles pour les marchés, et pour cela, ils doivent garantir la marge de manœuvre politique et les possibilités démocratiques de participation.

La politique commerciale affecte la vie quotidienne de nombreuses personnes – en Allemagne et dans le monde entier. La politique commerciale sociale-démocrate n'est donc pas une fin en soi, mais sert des objectifs supérieurs. Notre politique commerciale est fondée sur le programme universel de développement durable des Nations Unies (Action 2030) et contribuera à la réalisation des objectifs de l'Agenda et de l'Accord de Paris sur le changement climatique. La politique commerciale ne peut donc pas être autonome en soi, mais doit s'inscrire dans une stratégie globale qui englobe, entre autres : la réglementation des marchés financiers, la réforme de la politique agricole, les approches industrielles, du marché du travail et de la politique structurelle ainsi que la politique en matière d'éducation, d'environnement et de développement. Les instruments de politique commerciale sont largement intégrés au niveau européen. Le niveau européen et la politique européenne ont donc une importance toute particulière. Notre base est la poursuite de l'intégration sociale de l'Europe, pour laquelle nous luttons aux côtés de nos partis sociaux-démocrates frères en Europe.

Les approches social-démocrates diffèrent fondamentalement des convictions libérales du marché en ce sens que les relations commerciales doivent suivre des règles

politiquement établies. Nous voulons un régime commercial équitable et démocratique. Nous voulons dire par là que les biens échangés sur nos marchés ont été produits dans des conditions sociales et environnementales équitables et dans le respect des droits humains ; que nous préservons et améliorons les possibilités de développement de nos partenaires commerciaux du Sud dans son ensemble ; que le commerce renforce et ne mine pas les droits ; que la capacité de l'État à fournir des services publics de base n'est pas limitée, tant dans notre propre pays que dans les pays partenaires ; que nous donnons la priorité aux approches multilatérales.

Un régime de commerce équitable ne peut cependant pas émerger derrière des portes closes : des négociations secrètes ont miné la confiance du public dans les processus politiques et l'acceptation du commerce. C'est la raison pour laquelle, non seulement le contenu des contrats commerciaux, mais aussi les procédures de leur négociation doivent changer. La politique commerciale sociale-démocrate inclut donc la transparence sur le contenu et la participation des parties impliquées dans les négociations – et, sur cette base, un débat public sur les objectifs de la politique commerciale et le renforcement des parlements.

Nous avons donc besoin d'une nouvelle politique commerciale qui puisse être façonnée, qui rétablisse la confiance, renforce la démocratie et l'État de droit et fasse respecter la justice. La réalisation de cette tâche ne sera ni facile ni exempte de contradiction. Dans le passé, cependant, la social-démocratie a souvent été couronnée de succès lorsqu'elle est intervenue à l'interface de différentes logiques politiques, sociales et économiques. Cette capacité de penser et d'agir ensemble doit maintenant être renouvelée en matière de politique commerciale. Et cette tâche ne peut être accomplie qu'en alliance avec d'autres, avec nos partenaires en Europe et dans les institutions internationales, avec les syndicats et les ONG.

Les tâches de conception

1. Élaboration conjointe et solidaire de l'architecture de la politique commerciale

Élaboration multilatérale et plurilatérale

L'OMC doit conserver son rôle central en tant qu'organe de suivi, d'application et de règlement des différends dans le système commercial. Organisée de manière multilatérale, elle garantit par ailleurs l'égalité des droits entre les pays pauvres et les pays riches à la table des négociations. La politique commerciale ne doit pas être fondée sur le pouvoir, mais sur des règles. Cela exige une OMC forte.

Toutefois, cela ne répond pas encore à la question de savoir si les règles convenues sont pertinentes et équitables dans chaque cas, ou si elles ne sont plus qu'en conformité avec l'époque. L'une des questions centrales et l'un des points de conflit est la mesure dans laquelle chaque pays, en particulier les pays en développement, dispose de marges (« souplesses ») politiques d'interprétation et d'action. Le mécanisme de règlement des différends en deux étapes de l'OMC a fait ses preuves en tant qu'organe de règlement des différends commerciaux accepté à l'échelle mondiale, malgré la critique constante d'un grand nombre de ses règles. Ce mécanisme est le garant que l'accès au marché accordé reste ouvert et que les échanges internationaux suivent des règles convenues d'un commun accord. En même temps, il prévient la fragmentation du système commercial international. Toutefois, le tribunal commercial de l'OMC n'est plus en mesure d'agir que dans une mesure limitée depuis que l'administration américaine a systématiquement bloqué le remplacement des postes de juges devenus vacants de la cour d'appel. Trouver une solution à ce blocage est actuellement la tâche la plus urgente à laquelle sont confrontés les membres de l'OMC.

Dans le contexte de l'impasse dans laquelle se trouvent les négociations commerciales, des coalitions d'États avec la participation de l'UE adoptent de plus en plus l'approche consistant à entamer aussi des négociations sur de nouvelles questions parallèlement aux négociations multilatérales sur les questions traditionnelles de Doha, que les membres de l'OMC ne souhaitent pas

tous poursuivre. Ces dernières années, de nombreux pays ont manifesté leur intérêt à négocier de nouveaux domaines réglementaires tels que les investissements ou le commerce numérique à l'OMC. Des accords dits « plurilatéraux » pourraient, dans certains domaines, compléter, voire remplacer partiellement, les difficiles négociations effectuées dans le cadre multilatéral. Parmi les précédents plus récents, on peut citer l'Accord sur les technologies de l'information (ATI) approuvé par la Conférence ministérielle de l'OMC en 2015 et le projet d'Accord sur les biens environnementaux (EGA = Environmental Goods Agreement), dont les négociations ont été suspendues depuis décembre 2016.

L'important, c'est que : Les accords plurilatéraux, auxquels participe l'Union européenne, doivent en principe être négociés comme des accords plurilatéraux « ouverts », c'est-à-dire : sur la base de la clause de la nation la plus favorisée, et sous l'égide de l'OMC. Dans la mesure où de tels accords traiteraient des questions d'accès aux marchés, de tels accords n'entreraient toutefois généralement en vigueur qu'une fois la « masse critique » (80 à 90 pour cent du commerce mondial des biens ou services correspondants) serait atteinte. Cela permet de prévenir que d'important.e.s acteur.rice.s du marché bénéficient de la facilitation des échanges en tant que « resquilleur.euse.s » sans faire eux.elles-mêmes de concessions commerciales en tant qu'États contractants.

Du point de vue de la politique de développement, l'objectif devrait être, lors du lancement de négociations plurilatérales, de convaincre un groupe aussi large et représentatif que possible de différents pays en développement à engager ces négociations. En outre, l'expertise existante au niveau multilatéral devrait être utilisée de la meilleure manière possible. Des organisations telles que l'OMC, la CNUCED et l'OIT devraient collaborer plus étroitement, par exemple en rendant obligatoire la participation consultative des représentant.e.s de l'OIT et de la CNUCED aux négociations sur les accords plurilatéraux et multilatéraux.

Inversement, les accords « exclusifs » qui, par principe, ne sont pas ouverts à tous les membres de l'OMC et encouragent ainsi la fragmentation du système com-

mercial international devraient, par principe, être rejetés d'emblée. Dans sa forme actuelle, cela vise en particulier l'Accord sur le commerce des services (TiSA = Trade in Services Agreement), qui a été largement négocié en secret en dehors de l'OMC jusqu'à ce que les négociations soient temporairement interrompues.

Élaboration bilatérale/régionale et unilatérale

Un défi majeur dans les négociations d'accords bilatéraux et régionaux est de mieux équilibrer les avantages pour les États membres et les risques pour les tiers et le système commercial multilatéral. Pour l'UE, cela signifie qu'elle doit veiller à l'ouverture et à la capacité d'intégration des pays tiers dans les accords préférentiels : c'est le seul moyen de réduire les risques pour le système commercial mondial multilatéral. Parmi les possibilités importantes à cet égard figurent des clauses d'adhésion pour les pays tiers et la transparence dans la coopération en matière de réglementation. Ce n'est que lorsque le cadre multilatéral ne permet pas de progresser que la politique commerciale de l'UE devrait pouvoir passer à des accords bilatéraux et régionaux. En retour, le principe de base doit être que des normes élevées soient reconnues par les partenaires commerciaux respectifs et que des efforts conjoints visant à améliorer le droit du travail, les normes environnementales et les normes de protection des consommateurs soient définies de manière contraignante. Il doit également s'appliquer dans les accords bilatéraux que le principe de précaution ne doit pas être restreint dans l'UE.

Dans le cadre de son système de préférences généralisées (SPG), l'UE accorde unilatéralement à tous les pays en développement les plus pauvres (« pays à faible revenu » et « pays à revenu intermédiaire inférieur ») des préférences tarifaires sur certains produits, jusqu'à un accès en franchise de droits et sans contingent pour les pays les moins avancés (PMA) pour tout sauf les armes au titre de l'initiative Tout sauf les armes (TSA). Afin de faciliter l'utilisation par les pays de l'accès au marché offert, les règles d'origine devraient, entre autres, être encore simplifiées et le cumul de l'origine pour les composants provenant de pays en développement étendu.

Étant donné que l'administration américaine actuelle n'est pas en mesure de façonner la coopération internationale ou les régimes de gouvernance, d'autres acteurs

viendront occuper les places vacantes. Cela comporte à la fois des risques et des opportunités. Pour l'UE, cela signifie qu'elle devrait jouer un rôle encore plus actif qu'auparavant dans l'élaboration des régimes commerciaux internationaux, en particulier au niveau multilatéral, ce qui, d'un point de vue social-démocrate, implique aussi nécessairement une nouvelle réforme de la politique commerciale de l'UE conformément au modèle décrit ici. Dans le même temps, l'Allemagne et l'UE doivent être ouvertes à de nouveaux partenaires de coopération fiables afin d'atteindre leurs nouveaux objectifs commerciaux et politiques mondiaux.

2. Renforcement des processus démocratiques et de la transparence dans la politique commerciale

La question de la participation démocratique à la politique commerciale est cruciale pour l'avenir des accords commerciaux : qui devrait être impliqué, avec quelles possibilités de participation, afin de créer l'acceptation et la participation démocratique ? Ce ne sont pas les organes et autorités exécutifs, mais les parlements des représentants du peuple directement élus qui sont les principaux lieux où doivent se tenir les débats sur la forme future de notre coexistence et être prises les décisions sur les mesures politiques.

C'est pourquoi les parlements doivent utiliser activement et largement les possibilités de contrôle démocratique de la Commission Européenne et du Conseil des ministres découlant du traité de Lisbonne de 2009. Cela nécessite, d'une part, un nouveau renforcement des droits de contrôle et de participation du Parlement Européen et, d'autre part, une information et une participation détaillées des parlements nationaux. En outre, des informations beaucoup plus détaillées ainsi que de meilleures possibilités et de meilleurs droits de participation pour le public sont nécessaires.

Au cours des négociations en cours, cela inclut la publication rapide de toutes les positions de négociation de base de la Commission Européenne – et, dans un souci de transparence, la publication souhaitable des positions des partenaires de négociation respectifs – ainsi qu'une plus grande implication des députés européens élus dès la phase de préparation des négociations. L'initiative de transparence mise en œuvre par le Parlement Européen a ouvert la voie à cet égard :

à l'avenir, la Commission Européenne publiera tous les projets de mandats de négociation. La participation élargie devrait consister en une obligation pour les États membres de ne plus adopter de mandats de négociation à l'avenir tant que le Parlement Européen n'aura pas été en mesure de donner son avis sur ceux-ci. Ce mandat devrait également être mis à la disposition du Parlement Européen. En outre, il est proposé que, à l'instar de la procédure de codécision, le Conseil et le Parlement prennent conjointement la décision d'accorder un mandat et que ce mandat soit publié rapidement après son adoption.

Au cours des négociations, le Parlement Européen doit avoir pleinement accès à tous les documents de négociation et avoir des échanges réguliers avec les États membres et la Commission Européenne. Il s'agit là d'une condition préalable à la surveillance critique nécessaire et à l'influence effective du Parlement Européen sur les négociations en cours.

Néanmoins, l'acceptation de mesures de politique commerciale à l'ère des « accords profonds » et du scepticisme accru vis-à-vis de l'UE exige plus que jamais la participation active des représentant.e.s populaires dans les États membres. Les commissions du Bundestag allemand devraient donc profiter plus activement des possibilités de participation prévues par les traités de l'UE et, à intervalles réguliers, être informées par le gouvernement fédéral de l'état des négociations commerciales en cours avec l'UE et prendre position. Surtout dans un domaine politique aussi fortement intégré au niveau européen que la politique commerciale, il est important que le Bundestag remplisse sa fonction de contrôle et donne au gouvernement des orientations qui peuvent ensuite être introduites dans les négociations via le Conseil des ministres dans l'UE en tant que position allemande. C'est pourquoi le Bundestag devrait intervenir avant même qu'un mandat de négociation ne soit donné et donner au gouvernement fédéral des directives concrètes concernant le positionnement de l'Allemagne.

Toutefois, il est peu probable que le processus parlementaire, au niveau de l'UE et au niveau national, suffise à lui seul à créer l'acceptation nécessaire pour les accords commerciaux dont les effets et le contenu sont controversés. C'est ce que montrent bien les débats autour du partenariat transatlantique de commerce et d'investisse-

ment (TTIP) et de l'accord économique et commercial global entre le Canada et l'UE (CETA).

Par conséquent, à l'avenir, à côté des intérêts des entreprises, d'autres intérêts et points de vue sociaux devront être pris en compte dans le processus de négociation. La Commission Européenne doit assurer une participation équilibrée des parties prenantes, tant avant le début des négociations que pendant les négociations et lors de la mise en œuvre des accords.

3. Promotion et imposition de bonnes normes de travail

Afin d'éviter la concurrence entre les sites sur le dos des salarié.e.s, des normes élevées en matière de droit du travail sont des éléments indispensables d'une mondialisation équitable.

Les normes élaborées par l'OIT, en particulier les huit normes fondamentales du travail, fournissent un cadre de référence mondial pour le droit du travail. Elles ne font toutefois pas encore partie des règles de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC). Il n'en reste pas moins que les accords commerciaux bilatéraux et régionaux entre l'UE, les États-Unis et certains autres pays établissent de plus en plus de normes du travail, principalement en référence aux normes fondamentales du travail de l'OIT. Pour les futurs accords de l'UE, il doit s'appliquer en principe que les normes de l'OIT en tant que droits universels des travailleur.euse.s ne sont pas seulement acceptées par les partenaires commerciaux respectifs, mais que les huit normes fondamentales du travail doivent également être ratifiées avant l'entrée en vigueur d'un accord. Par ailleurs, il n'existe souvent aucune réglementation sur la manière dont les violations de ces normes peuvent être sanctionnées. Étant donné que l'OIT elle-même ne dispose pas d'un mécanisme de sanction contraignant et efficace, il est impératif, du point de vue de la social-démocratie, d'inclure dans les accords commerciaux bilatéraux et régionaux la sauvegarde globale et une meilleure applicabilité des normes matérielles et droits du travail et de permettre une compensation financière pour les violations des normes adoptées, qui bénéficierait aux travailleur.euse.s du pays concerné. Outre les normes fondamentales du travail, il s'agit également de normes souvent négligées en matière de sécurité et de santé au travail, de salaire minimum vital et d'horaires de travail raisonnables.

Participation des syndicats et de la société civile

Dans ses accords bilatéraux sur les normes du travail, l'UE s'est appuyée depuis 2007 sur une approche consensuelle et fondée sur le dialogue avec les pays partenaires mais cela n'a pas encore apporté une amélioration suffisante de la situation des travailleur.euse.s. C'est pourquoi les syndicats et les organisations de la société civile doivent à l'avenir être associés de manière contraignante à la mise en œuvre des accords. Les accords futurs doivent donc prévoir des possibilités de participation nettement meilleures. Dans de nombreux pays, les syndicats n'ont aucune protection ou une protection insuffisante, sans parler des droits de codétermination ou de la possibilité de faire valoir leurs propres droits devant des tribunaux indépendants. La promotion d'une représentation forte des intérêts et des syndicats libres, mais aussi de la marge de manœuvre de la société civile, doit être un élément central d'une politique commerciale progressive. Le « groupe d'expert.e.s » permanent récemment mis en place par la Commission Européenne, composé de représentant.e.s des organisations de la société civile et des partenaires sociaux, va dans la bonne direction. Toutefois, il faut veiller à ce que les membres du groupe d'expert.e.s aient également pleinement accès à tous les documents de négociation et à ce que les objections et les déclarations soient effectivement prises en compte dans le positionnement et les décisions thématiques dans le cadre des négociations. Ce n'est que si les ONG indépendantes et les partenaires sociaux sont représentés dans les comités consultatifs (tels que les groupes consultatifs nationaux ; GCD) et sont dotés d'un ensemble d'instruments qui poursuivent également les violations des traités, par exemple, les violations des normes du droit du travail, que les accords pourront contribuer aux améliorations.

Application des normes par le biais de procédures de règlement des différends

Consultation et participation ne sont toutefois pas suffisantes s'il n'existe pas d'autres procédures pour sanctionner les violations des droits des travailleur.euse.s. Des mécanismes efficaces de règlement des différends doivent donc compléter à l'avenir les approches de coopération existantes. Les infractions aux normes du travail convenues dans les accords commerciaux doivent également faire l'objet d'une procédure d'infraction susceptible d'être engagée par les syndicats.

À cette fin, deux procédures devraient être intégrées dans les nouveaux accords commerciaux de l'UE :

D'une part, un groupe d'expert.e.s indépendant.e.s spécialisé.e.s (« panel of experts ») dans les normes du travail devrait également être créé dans le cadre de la procédure intergouvernementale de règlement des différends habituelle dans les accords commerciaux bilatéraux et régionaux, qui puisse être appelé par les parties contractantes en cas de violations présumées du contrat et qui puisse prendre des décisions juridiquement contraignantes pour elles, qui puisse, dans des cas individuels, aller jusqu'à imposer des sanctions commerciales afin d'exercer une pression pour faire appliquer les changements préconisés par les médiateurs. Les sanctions peuvent prendre différentes formes selon les pays partenaires et peuvent aller jusqu'à la suspension des avantages commerciaux contractuels en suspendant temporairement les facilités douanières pour certaines marchandises.

D'autre part, une procédure de plainte collective devrait permettre aux syndicats d'exiger les normes du travail convenues dans l'accord et de réclamer des dommages et intérêts aux travailleur.euse.s qu'ils représentent. Une fois que les recours nationaux ont été épuisés, les parties contractantes devraient être en mesure de procéder à un examen juridique des infractions par le groupe d'expert.e.s. Le groupe d'expert.e.s peut accorder aux plaignant.e.s ou aux employé.e.s qu'ils représentent une rémunération équitable en espèces, qui peut être directement exécutée par les tribunaux des deux parties contractantes. Cette procédure offre aux travailleur.euse.s un moyen de faire valoir activement leurs droits dans le cadre d'accords bilatéraux et régionaux.

Les deux procédures doivent être conçues de manière à compléter la mise en œuvre coopérative des chapitres de travail aux bons endroits et à garantir le respect des normes de travail convenues dans l'accord en cas de manque de volonté à coopérer.

Dans le cadre de l'OMC, les pays en développement ont empêché que la question des normes du travail soit mise à l'ordre du jour. Il faut prendre au sérieux les préoccupations des pays pauvres qui craignent que des normes élevées ne rendent l'accès au marché de nouveau plus difficile. Pour les pays les plus pauvres en particulier, il est souvent difficile de se conformer aux

normes et de les relever, car les capacités financières, institutionnelles et humaines existantes sont souvent insuffisantes. Toutefois, les normes fondamentales du travail de l'OIT doivent être comprises comme des droits universels des travailleur.euse.s qui sont globalement acceptés et doivent être appliqués. Dans le cadre des accords commerciaux entre l'UE et les pays en développement, des engagements substantiels dans le chapitre sur le travail devraient donc être liés au cas par cas à des engagements de soutien contraignants pour renforcer les capacités locales à mettre en œuvre les normes du travail.

Toutefois, l'amélioration et le respect des normes de travail doivent également être encouragés, notamment lorsque les relations commerciales de l'UE avec un pays en développement ne sont pas régies par un accord commercial, mais lorsque l'UE accorde unilatéralement au partenaire commercial un allègement tarifaire dans le cadre de son système de préférences généralisées (SPG). Ces mesures d'allègement douanier sont liées de manière contraignante au respect des droits de l'homme et des droits des travailleur.euse.s et des options d'application robustes sont prévues en cas de violations graves. Mais encore faudrait-il que la Commission Européenne fasse enfin usage de ces possibilités. C'est particulièrement vrai pour les pays qui ont adhéré au régime SPG+. Depuis 2006, l'UE a également accordé un traitement en franchise de droits aux pays en développement non PMA dans le cadre de cet arrangement spécial pour environ deux tiers de toutes les lignes tarifaires, à condition qu'ils s'engagent à leur tour à ratifier et à appliquer un total de 27 conventions internationales dans les domaines des droits de l'homme, des normes du travail et environnementales, du changement climatique et de la bonne gouvernance. Ici aussi, les pays partenaires ont besoin d'un soutien accru dans la mise en œuvre et la vérification des engagements.

Afin de rendre le respect des normes sociales et environnementales moins dépendant de la concurrence visant à réduire les coûts, le Parlement Européen a adopté en décembre 2017 une nouvelle méthode pour déterminer et calculer le dumping. Une innovation importante est que, lors du calcul du préjudice subi par l'industrie européenne, les coûts supplémentaires résultant du respect de normes sociales et du travail plus élevées que celles du pays exportateur seront à l'avenir inclus dans le calcul de la marge de préjudice.

En outre, la ratification par les pays tiers des normes fondamentales de protection des travailleur.euse.s et de l'environnement est désormais un critère en matière d'acceptation des obligations, pour les exportateurs de ces pays, d'exporter vers l'UE à des prix minimaux au lieu d'être soumis à des tarifs punitifs.

Bien que les effets pratiques restent à voir, un signal non négligeable a été envoyé ici contre une politique commerciale type « course vers le bas » en matière de normes sociales et environnementales.

4. Renforcement de l'État de droit par des obligations contraignantes pour les investisseur.euse.s plutôt que protection unilatérale des investissements

Les acteur.rice.s économiques veulent la sécurité juridique. Dans les pays où les systèmes juridiques sont faibles, il y a un intérêt compréhensible du point de vue de l'investisseur.euse à convenir de droits de protection fondamentaux pour les investisseur.euse.s étranger.ère.s par le biais d'accords intergouvernementaux. Inversement, dans les États constitutionnels qui fonctionnent comme les États membres de l'UE, rien ne justifie que les investisseur.euse.s étranger.ère.sse voient accorder des droits d'action spéciaux qui vont au-delà des systèmes juridiques nationaux. Les investisseur.euse.s utilisent de plus en plus ces clauses pour intervenir dans les processus législatifs et autres procédures normatives lorsqu'ils voient leurs intérêts menacés par la réglementation gouvernementale. Dans le monde entier, les entreprises intentent maintenant 60 nouveaux procès par an. Plusieurs pays ont annoncé leur intention de se retirer des accords de protection des investissements existants ou de ne pas conclure de nouveaux accords d'investissement prévoyant un mécanisme de règlement des différends entre investisseur.euse.s et États. Les décisions politiques prises par des acteur.ice.s légitimé.e.s démocratiquement ne doivent pas être sapées par des droits d'action spéciaux des entreprises étrangères.

La social-démocratie européenne s'est engagée à banir l'ancien système d'arbitrage des accords bilatéraux d'investissement existants des États membres de l'UE et de la Charte européenne de l'énergie et à les remanier. L'arrêt Achmea de la CJCE, qui conclut que les accords bilatéraux d'investissement entre les États membres de

l'UE sont incompatibles avec le droit communautaire, confirme cette position. Le système des tribunaux d'investissement (SCI) proposé dans l'accord AECG est un pas dans la bonne direction : les juges nommé.e.s publiquement doivent garantir une plus grande indépendance, les procédures doivent être transparentes et il est possible de réexaminer la décision. Toutefois, il convient de garder à l'esprit que ce système n'affecte pas le pouvoir de la CJCE de réviser et d'interpréter le droit communautaire en dernière instance. En outre, le SCI a pour but de mieux protéger le droit réglementaire étatique afin de garantir non seulement la protection des investissements et de la propriété, mais aussi les réglementations d'intérêt général.

Une réforme de la protection de l'investissement international doit porter sur un périmètre encore plus large. Outre les améliorations procédurales que la proposition SCI apporte en premier lieu, les normes de protection matérielle doivent également être fondamentalement révisées. Ainsi, le niveau de protection devrait être limité à celui des investisseur.euse.s nationaux. En outre, certains domaines tels que le droit du travail et le droit social ainsi que les services publics d'intérêt général doivent en principe en être exclus. D'une manière générale, l'amélioration des normes sociales et écologiques au niveau national, mais aussi les obligations internationales telles que la protection du climat, ne devraient pas être des motifs de poursuites judiciaires des investisseur.euse.s. Les marchés culturels, qui sont souvent à petite échelle et souvent liés à la langue, nécessitent également une protection spéciale.

En outre, une réorientation de la politique commerciale devrait être utilisée, lors de la réforme des accords d'investissement existants et de la conclusion de nouveaux accords (ou des chapitres sur l'investissement dans les nouveaux accords commerciaux), pour coupler les droits de protection des investisseur.euse.s aux obligations contraignantes des investisseur.euse.s. En plus de l'obligation pour les investisseur.euse.s étranger.ère.s de se conformer aux lois et règlements du pays d'accueil lorsqu'ils effectuent un investissement, ce qui est déjà courant dans de nombreux accords, d'autres obligations devraient à l'avenir être explicitement et systématiquement incluses dans les contrats. Ces obligations des investisseur.euse.s incluraient l'interdiction explicite des paiements de pots-de-vin et le respect de certaines obligations de transparence (en particulier dans le secteur

extractif), l'obligation de se conformer aux lois fiscales et de s'abstenir de certaines pratiques d'évasion fiscale et de fraude fiscale illégale en tant qu'obligation la plus importante en matière de responsabilité sociale des entreprises, et notamment le respect des normes sociales et environnementales (notamment des normes fondamentales du travail et autres conventions de l'OIT) et du respect des droits humains.

Les contrats antérieurs ne prévoient pas de droit d'action indépendant inversé de l'État contre les investisseur.euse.s étranger.ère.s. La procédure d'action collective pour les partenaires sociaux proposée ci-dessus ouvrirait au moins à l'avenir la possibilité pour les salarié.e.s d'entreprises étrangères d'intenter une action devant une instance internationale d'arbitrage. Un droit d'action indépendant pour les tiers concernés dans le cadre d'accords d'investissement devrait être envisagé s'il n'était pas possible dans l'avenir prévisible soit via la conclusion de l'accord sur les « sociétés transnationales et autres entreprises en matière de droits de l'homme » négocié au Conseil des droits de l'homme des Nations unies, soit via d'autres moyens, d'ouvrir aux victimes de violations des droits humains (dont les investisseur.euse.s étranger.ère.s sont responsables) un accès simplifié, plus aisé, aux actions judiciaires devant les tribunaux internationaux ou les juridictions du pays de l'investisseur.euse et d'autoriser d'autres mesures correctives.

5. Réduction des excédents de la balance courante et soutien aux perdant.e.s de la mondialisation

L'Allemagne s'est engagée à réduire les excédents de sa balance courante dans le cadre de l'UE comme du G20 et ses partenaires commerciaux et les organisations internationales lui rappellent régulièrement ses promesses. L'inaction sur cette question exerce une pression sur les relations commerciales de l'Allemagne, provoque des contre-réactions, prolonge la crise dans la zone euro et met finalement en danger la stabilité de l'économie mondiale.

Depuis l'introduction de l'euro en 2002, les exportations allemandes croissent chaque année plus vite que les importations, les ménages privés, les entreprises et l'État gagnent ensemble plus chaque année qu'ils ne dépensent (en consommation et en investissements).

Cela a conduit à l'excédent chronique économiquement absurde et politiquement intenable du compte courant allemand, qui a depuis de nombreuses années régulièrement dépassé de loin la limite de six pour cent du PIB autorisée par l'UE.

Ces excédents doivent être réduits. À l'avenir, les importations doivent croître plus vite que les exportations et la demande intérieure (consommation et investissement) doit augmenter plus que la production intérieure. Pour stimuler la demande en Allemagne et donc la croissance des importations, les salaires doivent augmenter plus fortement. Même sans interférer dans l'autonomie des partenaires sociaux en matière de négociation collective, l'État peut apporter sa contribution en augmentant le salaire minimum légal. Une politique budgétaire plus expansive constituerait par ailleurs l'une des mesures les plus directes pour réduire les excédents courants de l'Allemagne. Des investissements publics supplémentaires, par exemple dans les infrastructures et l'éducation, pour lesquels il existe actuellement une marge de manœuvre au niveau de la politique budgétaire, contribueraient à accroître les importations.

L'investissement privé est également un instrument important pour réduire les excédents d'exportation de l'Allemagne, à condition qu'il soit possible de créer une nouvelle dynamique d'investissement, ce qui exige à son tour un renforcement de la demande intérieure. Les investissements dans les équipements, qui représentent 36 pour cent des importations, devraient en particulier faire l'objet d'une plus grande attention compte tenu de l'accent écologique qui doit être mis à l'avenir sur les procédés de production respectueux de l'environnement. Une combinaison de conditions et d'incitations pourrait également contribuer à rendre attractifs pour les entreprises les investissements visant à renouveler et à moderniser le capital social selon des critères de durabilité environnementale.

Du point de vue de la politique commerciale, les droits de douane encore élevés et les subventions européennes dans le secteur agricole devraient également être réduits et les barrières commerciales non tarifaires ajustées. Il convient d'aider les producteurs étrangers des pays en développement et des pays émergents à commercialiser leurs produits agricoles sur le marché allemand. Cela favoriserait, entre autres, une diminution de l'excédent du compte courant. Une plus grande volonté

de compromis dans le secteur agricole améliorerait la position de départ de l'UE dans les futures négociations commerciales et donnerait un nouvel élan aux négociations de l'OMC ou aux négociations bilatérales avec les pays émergents.

6. Réalisation de la durabilité sociale et environnementale grâce à une politique commerciale cohérente

Les objectifs de durabilité obligent la politique commerciale à réduire les inégalités au sein des États. Pour que la libéralisation des échanges profite à tous les peuples et à tous les groupes, les accords de libre-échange et l'ouverture multilatérale des marchés doivent s'accompagner d'instruments provenant d'autres domaines politiques. Les politiques de l'éducation, du marché du travail, de l'économie et de la distribution sont particulièrement importantes à cet égard. Les évaluations de l'impact sur le développement durable (EIDD) que l'UE réalise actuellement pour tous les ALE sont un bon outil pour identifier les risques et les conflits d'objectifs possibles. Toutefois, l'importance politique réelle des EIDD est actuellement faible. Les analyses devraient donc être incorporées dans la conception des accords. En cas d'objectifs contradictoires, la compatibilité des règles commerciales avec la durabilité sociale et écologique doit être assurée. Cela nécessite des réglementations contraignantes.

Cela doit être complété par des incitations positives, telles que les préférences commerciales unilatérales accordées par l'UE aux pays en développement. Cela devrait reprendre la proposition du Parlement Européen d'utiliser la reformulation du système de préférences généralisées pour accorder des préférences commerciales supplémentaires lorsque, par exemple, les textiles sont produits de manière durable. Ce processus pourrait être étendu à d'autres produits si leur production répond aux critères de durabilité sociale et environnementale.

7. Examen plus approfondi des chaînes de création de la valeur

Depuis la fin des années 70, la communauté internationale s'efforce de relever les défis posés par la transnationalisation des réseaux de production par des règles appropriées. La Déclaration sur les Principes directeurs



de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales (adoptée pour la première fois en 1976) peut être considérée comme le premier instrument de grande portée appelant les pays de l'OCDE à prendre davantage de responsabilités pour leurs entreprises. Le processus a été plus difficile au niveau de l'ONU. Ce n'est qu'après plusieurs tentatives et diverses initiatives telles que le Pacte mondial (1992) que l'ONU a pu se mettre d'accord en 2011 sur un document global – les Principes directeurs des Nations Unies pour les entreprises et les droits de l'homme – qui attribue la responsabilité non seulement aux États mais aussi aux entreprises pour l'application des droits humains dans le cadre d'une économie mondiale croissante. Jusqu'à présent, toutefois, ces instruments ne sont pas juridiquement contraignants, ce qui a des conséquences fatales pour les personnes touchées par les violations des droits humains commises par les entreprises.

La pression politique doit être accrue pour rendre les règles contraignantes et les droits applicables. La France a ouvert la voie avec sa loi sur la diligence raisonnable en matière de droits de l'homme. Et le Parlement Européen – sous la pression de la social-démocratie – avec sa législation sur les minéraux de conflit (avril 2017) a également affirmé sa conviction que l'action économique mondiale ne peut conduire au développement durable qu'avec des règles légalement contraignantes.

L'UE et ses États membres doivent par ailleurs veiller à ce que le processus dit du traité des Nations unies, qui appelle à un instrument contraignant au niveau des Nations unies, se poursuive et débouche sur des règles contraignantes. Par conséquent, l'UE et ses États membres doivent définitivement abandonner leur ancienne attitude de blocage au Conseil des droits de l'homme et participer de manière constructive à l'élaboration d'un traité contraignant au regard du droit international pour « les sociétés transnationales et autres entreprises en matière de droits de l'homme ». Et, bien entendu, ces règles doivent également s'appliquer aux entreprises nationales.

Afin de remédier au déséquilibre de pouvoir dans les chaînes d'approvisionnement mondiales, l'UE devrait encourager les discussions tripartites entre syndicats, multinationales et producteur.ice.s/fournisseur.euse.s locaux. Sur la base de son expérience des dialogues multipartites dans le domaine des normes de durabilité, l'Allemagne

peut donner une impulsion précieuse dans ce domaine. En fin de compte, il doit être clair que les produits fabriqués selon des pratiques commerciales irresponsables et l'exploitation des travailleur.euse.s ne doivent pas être vendus, ni sur le marché européen, ni ailleurs.

Les auteurs*

Fabian Bohnenberger est titulaire d'un doctorat en politique commerciale multilatérale du King's College London.

Dr. Clara Brandi est chercheuse principale et gestionnaire de projet au Département de l'économie mondiale et du financement du développement de l'Institut allemand de développement (DIE).

Prof. Dr. jur. Herta Däubler-Gmelin a été Ministre fédérale de la Justice (1998–2002), Membre du Bundestag allemand de 1972 à 2009 et Vice-Présidente du SPD de 1988 à 1997.

Alexander Geiger est responsable de la politique commerciale au sein de la division Politique mondiale et développement de la Friedrich-Ebert-Stiftung.

Dr. Heike Joebges est Professeur d'économie générale avec une spécialisation en économie internationale à l'HTW Berlin depuis octobre 2010.

Bernd Lange est Membre du Parlement européen et Président de la commission du commerce international (INTA) depuis juillet 2014.

Dr. Matthias Miersch est Membre du Bundestag allemand depuis 2005, Président de la gauche parlementaire au sein du groupe parlementaire du SPD depuis juillet 2015 et vice-président depuis 2017.

Florian Moritz est chef de la politique économique, financière et fiscale à la direction fédérale de la Confédération allemande des syndicats (DGB).

Dr. Sascha Raabe est Membre du Bundestag allemand depuis 2002 et a été porte-parole du groupe parlementaire du SPD pour la politique de développement de 2005 à 2013.

Thorsten Schäfer-Gümbel est Président adjoint du SPD depuis 2013 et Président du SPD de Hesse et du groupe parlementaire national du SPD depuis 2009.

Hubert René Schillinger dirige le bureau de la FES à Genève, qui se concentre sur la politique commerciale, les droits humains et la politique sociale internationale.

Dr. Evita Schmieg est chercheuse à l'Institut allemand des affaires internationales et de sécurité (SWP), où elle a dirigé pendant plus de 10 ans le département chargé de la politique commerciale et des investissements au Ministère fédéral de la Coopération économique et du Développement.

Jochen Steinhilber dirige la division Global Policy and Development de la Friedrich-Ebert-Stiftung.

Johanna Uekermann a été présidente fédérale des Jeunes socialistes du SPD de décembre 2013 à novembre 2017.

Dirk Wiese est Membre du Bundestag allemand depuis 2013, Secrétaire d'État parlementaire au Ministère fédéral de l'Économie et de l'Énergie en 2017/2018 et coordinateur de la coopération intersociétale avec la Russie, l'Asie centrale et les pays du Partenariat oriental depuis avril 2018.

* Les contributions individuelles à ce document ont été faites à titre personnel. Les opinions exprimées ne sont pas nécessairement celles de la Friedrich-Ebert-Stiftung ou des organisations pour lesquelles les auteurs travaillent.



Impression

Friedrich-Ebert-Stiftung | Politique Globale et Développement
Hiroshimastr. 28 | 10785 Berlin | Allemagne

Responsable :
Catrina Schläger | Directrice adjointe de la Section Politique Globale et Développement

Tel.: +49-30-269-35-7413 | Fax: +49-30-269-35-9246
<http://www.fes.de/GPol>

Commande de publications :
Christiane.Heun@fes.de

L'utilisation commerciale des médias publiés par la fondation Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) est interdite sans autorisation écrite de la fondation.

Cette publication est imprimée sur du papier issu de l'exploitation forestière durable.



ISBN
978-3-96250-230-0