
Accords européens de libre-échange et d'investissement et plus particulièrement l'AECG, le TTIP et l'ACS

Prise de position

I. Résumé analytique

La Confédération Européenne des Syndicats Indépendants (CESI) est une organisation faîtière européenne qui regroupe 43 organisations syndicales nationales et internationales de 28 pays européens. La CESI a été créée en 1990 et est un partenaire social reconnu au niveau européen. Indépendante sur le plan politique et idéologique, la CESI représente les intérêts de plus de 5 millions de salariés par le biais de ses organisations membres.

De manière plus générale, la CESI se félicite de la conclusion d'accords commerciaux globaux. Ceux-ci sont non seulement des instruments pour promouvoir la croissance et la création de richesse, mais permettent également – s'ils sont bien pensés – d'édicter un ensemble de normes internationales minimales relatives, par exemple, au travail décent, aux droits sociaux fondamentaux, à l'environnement, à la santé et à la protection des consommateurs.

En sa qualité de confédération syndicale, la CESI se prononce en particulier en faveur de l'inclusion, dans les accords commerciaux et d'investissement, de clauses visant à contrer efficacement les impacts négatifs de ces accords sur les droits sociaux, les normes du travail et les conditions de travail, tels que garantis par les systèmes juridiques de l'UE et de ses Etats membres.

Par ailleurs, en tant que confédération syndicale représentant plus de cinq millions de salariés du secteur public, la CESI s'est fixé comme priorité de prévenir le démantèlement des services d'intérêt général (SIG) sur l'ensemble du territoire européen et de maintenir des niveaux appropriés s'agissant des conditions de travail et des effectifs des organismes publics fournissant des SIG. La CESI est convaincue que les pressions de libéralisation induites par le libre-échange ont des incidences négatives sur la fourniture de services publics et sur la réalisation des fonctions sociales de l'Etat et qu'elles conduisent à une érosion de la portée et de la qualité des SIG. C'est pourquoi la CESI demande une exclusion explicite des SIG du champ d'application des accords de libre-échange.

La CESI fait par ailleurs remarquer que le développement du libre-échange a, par le passé, souvent été accompagné d'une diminution des recettes douanières et des recettes provenant des taxes et redevances, et que cette tendance s'est également très souvent faite au détriment des services publics. La CESI souhaite par conséquent que les pertes de recettes douanières et de recettes provenant des taxes et redevances, imputables au renforcement du libre-échange, n'aient pas d'influence sur la fourniture des SIG, y compris à long terme.

La CESI souligne également que les règles nationales et les critères d'attribution définis par les autorités dans les procédures de passation des marchés publics ne devraient en aucun cas être influencés par les accords commerciaux. De plus, la CESI est d'avis que les instruments spécifiques de protection des investisseurs, en cas de différends entre investisseurs et Etat, ne devraient pas aller à l'encontre des droits du travail et du droit du gouvernement à répondre à des objectifs d'intérêt public. Et enfin, la CESI remarque que l'UE devrait aspirer à plus de transparence dans ses négociations commerciales.

II. Evaluation par la CESI du programme de libre-échange de l'UE

L'UE a conclu divers accords bilatéraux de libre-échange depuis les années 90 et est également devenue partie à différents accords multilatéraux¹ au travers de son statut de membre à l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

Les droits de douane pour les opérations commerciales vers l'UE et hors de l'UE ont ainsi été fortement réduits depuis les années 90.

Plus récemment, la Commission européenne a commencé à demander que l'on aille au-delà des accords de libre-échange (ALE) qui visent uniquement une diminution des droits de douane.²

La Commission européenne indique en effet clairement que les droits de douane ayant déjà atteint des niveaux « relativement bas » dans les échanges mondiaux, les barrières commerciales « se cachent désormais derrière les frontières douanières ».

Pour faire face à ces barrières, la Commission européenne vise la conclusion « d'accords de libre-échange approfondis et complets » qui n'élimineraient pas uniquement les droits de douane restants, mais qui seraient également conçus de manière à garantir l'accès au marché et le traitement non discriminatoire des marchandises, des services et des investissements en provenance et à destination de l'Europe. Cela inclurait l'élimination des obstacles non tarifaires et des obstacles techniques au commerce et nécessiterait, dès lors, une coopération réglementaire, voire la fixation de règles et de normes communes. Il est fort probable que l'AECG entre l'UE et le Canada et le TTIP entre l'UE et les Etats-Unis, qui sont les deux principaux accords de libre-échange approfondis et complets de l'UE à (vraisemblablement) voir le jour, serviront de référence pour la conclusion d'accords futurs.

Selon les calculs de la Commission européenne, la conclusion immédiate de « toutes ses négociations de libre-échange en cours » représenterait, pour l'économie de l'UE, un avantage total équivalant à 2,2% de son produit intérieur brut (PIB). La CESI doute de la validité de ce chiffre, les preuves l'étayant étant insuffisantes.³

Bien que les avantages du libre-échange et de la libre circulation s'agissant de générer de la croissance économique et de créer des emplois à long terme ne peuvent pas être contestés, la CESI affirme toutefois que l'UE doit respecter les principes suivants lorsqu'elle négocie et conclut des ALE ou des accords de libre-échange approfondis et complets afin d'éviter les répercussions sociales négatives de ces accords commerciaux:

¹Vous trouverez une liste d'accords à l'adresse suivante: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/november/tradoc_150129.pdf

²Cf. http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/agreements/#_other-countries

³Il est considéré que même le TTIP – la plus grande zone de libre-échange et d'investissement à voir le jour – n'apportera que 0,05% par an de croissance du PIB en Europe au cours des dix prochaines années. Cf. <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/10969.pdf>

- a. L'UE doit s'assurer que les accords commerciaux ne nuisent, n'érodent ou même ne démantèlent en rien les normes sociales et du travail, ni les droits définis par les systèmes juridiques à l'échelon international, de l'UE et de ses Etats membres. Il importe que les accords commerciaux ne portent pas préjudice aux systèmes publics de sécurité sociale.
- b. Conformément à la proposition de la CESI et de la Social Platform, les services d'intérêt général (SIG) doivent être totalement exclus des accords commerciaux.⁴ Les fournisseurs et leurs salariés ne pourront continuer à fournir des SIG de qualité, sûrs et abordables que si les SIG, dans leur ensemble, ne sont pas soumis aux forces de libéralisation induites par les accords et aux pressions de privatisation.

Les pertes de recettes douanières et de recettes provenant des taxes et redevances, imputables au renforcement du libre-échange, ne doivent pas avoir d'influence sur la fourniture des SIG, y compris à long terme.

- c. Les règles nationales et les critères d'attribution dans le cadre des mécanismes de passation des marchés publics devraient être exclus des accords commerciaux, leur définition devant rester inchangée par rapport aux règles sur les marchés publics actuellement de mise dans l'UE. Les accords commerciaux ne devraient pas empêcher les entités adjudicatrices de définir des critères d'attribution favorables, par exemple, au travail décent, aux droits sociaux fondamentaux, à l'environnement, à la santé et à la protection des consommateurs.
- d. Les instruments spécifiques de protection des investisseurs, en cas de différends entre investisseurs et Etats, ne devraient en aucun cas affaiblir le droit des gouvernements à légiférer dans l'intérêt public. Ce droit inclut également la protection des droits des travailleurs et des normes sociales. Tout mécanisme de règlement des différends entre investisseurs et Etats doit être subordonné à ce principe.
- e. Il convient de mettre un terme à la confidentialité dans les négociations. Toutes les parties intéressées et parties prenantes doivent pouvoir être informées de la teneur des discussions et doivent avoir des possibilités dignes de ce nom de se faire entendre et d'être entendues.

III. Revendications de la CESI

A la lumière de ce qui précède, la CESI demande aux négociateurs européens, aux signataires et aux Etats parties à la ratification des accords commerciaux de tenir compte des considérations suivantes:

a. La coopération réglementaire et son impact sur les normes sociales et du travail

Les accords visant à réduire les obstacles au commerce et à l'investissement ne doivent en aucun cas saper les **normes sociales**, les **droits des travailleurs** et les **conditions de travail**. Cela inclut, sans pour autant que cette liste soit exhaustive, la liberté d'association, la liberté syndicale et la liberté de négociation collective, la discrimination salariale et toute autre forme de discrimination sur le lieu de travail, ainsi que la santé et la sécurité au travail.

Les réglementations sociales et du travail en vigueur dans l'UE dans ces domaines ne doivent pas être sacrifiées sur l'autel de la coopération réglementaire et de l'harmonisation dans le cadre d'accords conclus avec des pays qui ne concèdent pas les mêmes normes et droits minimaux que l'UE. Il ne faudrait pas les

⁴Cf. Annexe - Proposition conjointe de la CESI et de la Social Platform relative à une « clause d'exemption générale pour les services d'intérêt général dans les accords commerciaux de l'UE ».

considérer comme de simples coûts ou des obstacles au commerce, mais comme des garanties juridiques destinées à protéger d'importantes priorités sociales. Il convient d'éviter un nivellement par le bas résultant de règles et de normes concurrentes (mutuellement reconnues) et induit par des Conseils de coopération réglementaire et d'autres mécanismes non démocratiques du même acabit. Le maintien de ces dispositions est spécialement important en cas de détachement transfrontalier des salariés.

C'est pourquoi, l'UE devrait poser comme condition préalable à tout accord commercial la ratification pleine et entière par le partenaire signataire des **huit conventions fondamentales de l'Organisation Internationale du Travail (OIT)**⁵ et veiller à ce qu'il les applique et les mette en oeuvre de manière crédible. La CESI est en particulier préoccupée par le fait que certains futurs partenaires (probables) de l'UE dans le cadre d'un ALE approfondi et complet, tels que les Etats-Unis (TTIP) et le Canada (AECG), n'ont pas ratifié tous les accords principaux conclus dans le cadre de l'OIT. Des renvois aux documents consignants les engagements pris sur le travail décent, tels que la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail⁶, datant de 1998 et ayant été signée par des pays tels que les Etats-Unis, ne suffisent pas.

Outre les huit conventions fondamentales de l'OIT, les ALE approfondis et complets devraient également englober les conventions de l'OIT suivantes: la convention 81 sur l'inspection du travail, la convention 102 concernant la sécurité sociale, la convention 122 sur la politique de l'emploi, la convention 135 concernant la représentation des travailleurs, la convention 144 sur les consultations tripartites et la convention 155 sur la sécurité et la santé des travailleurs.⁷

Par ailleurs, des dispositions relatives à la protection des normes sociales, des conditions de travail et des droits des travailleurs devraient être ancrées dans tous les accords commerciaux. Ces dispositions doivent être *contraignantes et applicables* à tous les niveaux et être exclues de la coopération réglementaire et du processus d'harmonisation. Les accords de libre-échange ne doivent pas restreindre les régimes légaux de sécurité sociale.

Un **mécanisme de contrôle et de dépôt des plaintes** transparent, avec des évaluations par des experts indépendants, devrait être mis en place à cette fin. Ce mécanisme devrait permettre aux salariés et aux syndicats de dénoncer toute violation des droits des salariés par les employeurs et de voir ces infractions sanctionnées efficacement par le biais de lourdes amendes, de sanctions pénales et/ou de restrictions commerciales. Une coopération efficace entre autorités judiciaires revêt une importance cruciale pour arriver à un système de sanctions abouti. Le pouvoir de négociation des salariés dans les accords commerciaux doit être maintenu, en particulier dans le contexte des conclusions de l'OIT qui mettent en lumière les vastes retombées négatives de la libéralisation des échanges sur la syndicalisation.⁸

b. Services d'intérêt général (SIG)

i. Exclusion des SIG

En principe, tous les **SIG** doivent être pleinement exclus des accords commerciaux.

Les SIG sont au coeur du modèle social européen, lui-même à la base de la cohésion sociale en Europe. Les fournisseurs et leurs salariés ne pourront continuer à fournir des SIG de qualité, sûrs et

⁵Vous trouverez la liste complète des conventions fondamentales de l'OIT à l'adresse suivante: <http://www.ilo.org/global/standards/introduction-to-international-labour-standards/conventions-and-recommendations/lang--en/index.htm>

⁶Cf. <http://www.ilo.org/declaration/thedeclaration/textdeclaration/lang--en/index.htm>

⁷Cf. <http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12000:0::NO::>

⁸Cf. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms_228965.pdf

abordables que si les SIG, dans leur ensemble, ne sont pas soumis aux forces de libéralisation induites par les accords et aux pressions de privatisation.

Ne pas réussir à protéger la fourniture et la qualité des SIG mettrait en péril le modèle social européen. Les fournisseurs publics de SIG garantissent que les biens (communs) sont partagés et qu'ils ne résultent pas uniquement de la somme des intérêts (économiques) individuels. La fourniture de tels services est une obligation publique nécessitant une intervention des pouvoirs publics, loin de toute logique « de bénéfice économique par tous les moyens ».

L'**éducation** est une illustration parfaite d'un bien public qui ne doit pas être traité comme un bien économique et qui doit, par conséquent, pleinement être exclu des accords commerciaux. Il comprend l'apprentissage formel et non formel, ainsi que le travail de jeunesse et couvre toutes les aspects des services d'éducation primaire, secondaire, tertiaire et des adultes. La privatisation de tels services suite à la conclusion d'un accord commercial entraînerait probablement une accélération de leur commercialisation et compromettrait ainsi finalement le caractère abordable et la qualité de l'éducation. Il y a fort à parier qu'elle mettrait également en péril l'égalité d'accès pour les groupes défavorisés et empêcherait la sauvegarde des différences culturelles dans l'enseignement qui existe en Europe.

Dans ces conditions, les accords commerciaux ne doivent pas empiéter sur les compétences des Etats membres de l'UE dans la définition de leurs politiques en matière d'éducation et de leurs normes de qualité et ce, quel que soit le modèle de financement concerné, à savoir public ou (partiellement) privé. Les accords ne doivent pas compromettre le droit des Etats membres à adopter ou à maintenir des mesures relatives à la fourniture de services éducatifs sans but lucratif et/ou financés par des deniers publics. Alors que le principe de non discrimination s'applique, les établissements d'enseignements étrangers, bénéficiant d'un financement privé, doivent satisfaire aux mêmes exigences de qualité et d'agrément que les établissements nationaux.

De même, les règles et services publics dans les secteurs de l'**approvisionnement en eau** et de la **collecte des déchets**, des **services sociaux** et des **systèmes de santé** doivent être clairement exclus des accords commerciaux. La **protection de l'environnement et des consommateurs** ne doit pas être mise à mal. En conclusion, les accords commerciaux ne doivent en aucun cas empiéter sur les compétences des autorités nationales et des collectivités territoriales s'agissant de déterminer la manière dont les services susmentionnés doivent être fournis, organisés et réglementés dans l'intérêt public.

ii. **Clause d'exemption générale (*golden clause*) pour la protection des services publics**

L'exclusion susmentionnée des SIG pourrait être concrétisée au travers de l'inclusion, dans tous les accords commerciaux, d'une « **clause d'exemption générale** » pour la **protection des services publics**, conformément à la proposition conjointe de la CESI et de la Social Platform (cf. annexe).

Cette clause devrait exclure, autant que faire se peut, les services « publics » du champ d'application d'un accord et devrait être insérée dans le corps du texte. Elle devrait par ailleurs préciser que rien ne peut venir limiter la fourniture de SIG, économiques ou non économiques, et insister sur le vaste pouvoir discrétionnaire des autorités nationales, régionales et locales quant à la fourniture de ces services.

La clause devrait en outre souligner l'importance des services publics pour le fonctionnement de la société et affirmer la compétence et le pouvoir discrétionnaire absolus et incontestables des autorités nationales, régionales et locales dans la définition, la fourniture et l'organisation de ces services, en ce compris les décisions quant au financement, public ou privé, de ces services.

Cette clause permettra de garantir qu'un accord commercial ne soit utilisé pour justifier une libéralisation ou une privatisation, qui comporte d'importants inconvénients pour le secteur public.

Enfin, cette clause devrait exclure la possibilité de revoir à la baisse les normes sociales ou du travail (cf. texte ci-dessus).

A la lumière de ce qui précède, la CESI se félicite de la déclaration de la Commissaire européenne Cecilia Malmström⁹ en date du 20 mars 2015 sur les services publics dans le TTIP et l'ACS et de la clause 2(b)(vii) correspondante sur les services publics qui figure dans la résolution du Parlement européen sur le TTIP du 8 juillet 2015 et qui se recoupe en de nombreux points avec la proposition relative à la clause d'exemption générale.¹⁰

iii. Listes positives, clause de suspension et clause d'ajustement

Alors que les SIG doivent être pleinement exclus des accords commerciaux, ces derniers devraient en principe, dans leur champ d'application, couvrir uniquement les biens et services figurant sur lesdites **listes positives, soit les biens et services qui sont explicitement mentionnés.**

Le recours à des listes négatives pourrait constituer une menace dangereuse, à savoir que les services ne figurant pas sur la liste ou voyant le jour après la conclusion d'un accord commercial relèvent automatiquement du champ d'application du texte (principe du « *list it or lose it* »).

Par principe, il doit à tout moment être possible de confier à nouveau les SIG aux **pouvoirs publics**. Il convient dès lors d'éviter les clauses de suspension et d'ajustement dans les accords afin de ne pas verrouiller définitivement les niveaux actuels/futurs de libéralisation/privatisation.

Il convient d'exclure des situations dans lesquelles des entreprises à but lucratif offrant des SIG peuvent poursuivre en justice l'Etat qui fournissait précédemment ledit service en vue d'obtenir des subventions.

iv. Pertes de recettes douanières et de recettes provenant des taxes et redevances

La CESI fait par ailleurs remarquer que le développement du libre-échange a, par le passé, souvent été accompagné d'une diminution des recettes douanières et des recettes provenant des taxes et redevances, et que cette tendance s'est également très souvent faite au détriment des services publics. La CESI souhaite par conséquent que les pertes de recettes douanières et de recettes provenant des taxes et redevances, imputables au renforcement du libre-échange, n'aient pas d'influence sur la fourniture des SIG, y compris à long terme.

c. Marchés publics

Les règles et les critères d'attribution existants dans le cadre des mécanismes de **passation des marchés publics** ne devraient pas être influencés par les accords commerciaux. Plus spécifiquement, les accords commerciaux ne devraient pas empêcher les autorités de déterminer les critères d'attribution pour la fourniture de biens et de services conformes aux objectifs fondamentaux en matière sociale, de santé publique, de travail, de protection des consommateurs et de durabilité environnementale.

⁹Cf. http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-15-4646_en.htm

¹⁰Cf. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2015-0252+0+DOC+PDF+V0//EN>

d. Règlement des différends entre investisseurs et Etats (RDIE)

Les instruments spécifiques de protection des investisseurs, en cas de différends entre investisseurs et Etats, ne devraient en aucun cas affaiblir le droit des gouvernements à légiférer dans l'intérêt public. Ce droit englobe plus particulièrement la protection des droits des travailleurs et des normes sociales. Il concerne toutefois également la protection de l'environnement, les soins de santé, l'éducation et les prestations sociales.

Ce n'est qu'une fois ces conditions réunies qu'un mécanisme de règlement des différends entre investisseurs et Etats, tel que présenté par la Commission européenne en septembre 2015 dans sa proposition concernant un nouveau système juridictionnel des investissements dans le cadre du TTIP et des autres négociations européennes sur les échanges et les investissements, pourra être envisagé.¹¹

e. Transparence et consultations

Une plus grande **transparence** que par le passé est indispensable dans les négociations commerciales.

Une transparence accrue permet au public et aux parties prenantes de comprendre les enjeux et d'éviter les rumeurs infondées, les malentendus et les controverses exacerbées dans les débats publics autour des négociations commerciales comme on a pu le constater en particulier dans le contexte des négociations sur l'ACS.

Il est essentiel que toutes les parties intéressées soient systématiquement impliquées dans des **consultations** crédibles et qu'elles aient la possibilité de se faire entendre et d'être entendues durant les négociations.

Les conséquences réelles ou potentielles des accords commerciaux pour les citoyens, le gouvernement et les acteurs sociaux et économiques sont importantes et hautement complexes. Les délégations de négociation devraient reconnaître la valeur ajoutée que peuvent apporter les contributions des parties prenantes et leurs commentaires éclairés (qu'ils soient positifs ou négatifs).

De tels processus de consultation ne seront toutefois utiles que si les négociations commerciales sont menées de manière plus transparentes que par le passé.

Au terme des négociations d'un accord commercial, la Commission européenne devrait solliciter l'avis de la Cour de justice de l'UE (CJUE) pour savoir si le texte négocié relève de la compétence partagée, ce qui impliquerait également sa ratification par les parlements nationaux des Etats membres de l'UE, en plus de l'approbation du Parlement européen.

La Commission européenne devrait suivre l'avis de la CJUE lorsqu'elle soumet pour signature les propositions d'accords commerciaux négociées.

Une fois qu'un accord commercial est entré en vigueur, les partenaires sociaux devraient être impliqués dans un **processus de contrôle** formalisé et continu permettant de suivre la mise en oeuvre des dispositions et de détecter tous changements au niveau des impact sociaux. Le groupe consultatif interne de l'UE créé dans le cadre de l'ALE UE-Corée en 2011 peut servir de modèle à d'autres ALE approfondis et complets.

¹¹Pour plus d'informations sur la proposition de la Commission: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5651_fr.htm

Annexe: proposition conjointe de la CESI et de la Social Platform relative à une clause d'exemption générale (*golden clause*) pour les services d'intérêt général dans les accords commerciaux négociés par l'UE

«Aucune disposition du présent Accord ne doit être interprétée comme limitant ou affectant d'une manière défavorable la fourniture de services d'intérêt général, qu'ils soient de nature économique ou non, conformément aux principes consacrés par le protocole 26, et plus spécifiquement s'agissant d'un niveau élevé de qualité, de sécurité et d'accessibilité, de l'égalité de traitement et de la promotion de l'accès universel et des droits d'utilisateurs.

Aucune disposition du présent Accord ne doit être interprétée comme limitant ou affectant d'une manière défavorable le rôle essentiel et la grande marge de manoeuvre des autorités nationales, régionales et locales dans:

- *la définition des services qu'elles considèrent être fournis dans l'intérêt général*
- *la fourniture, la mise en service et l'organisation des services d'intérêt économique général d'une manière qui réponde autant que possible aux besoins des utilisateurs*
- *le choix d'ouvrir ces services à la concurrence*
- *le choix relatif au financement, public ou privé, de ces services.*

Aucune disposition du présent Accord ne doit être interprétée comme impliquant pour une partie un droit quelconque de miner, remettre en cause ou compromettre le droit des autorités nationales, régionales et locales de réglementer les services d'intérêt général, dans le respect des règles européennes. Aucune disposition dans cet Accord ne devrait se traduire par un amenuisement des règles et normes définies par l'UE ou les Etats membres (en particulier celles qui visent à protéger l'environnement, la santé, les consommateurs, la cohésion sociale, les normes du travail et les règles de passation des marchés publics). Cet Accord devrait avoir comme objectif la promotion des droits fondamentaux, tels qu'ancrés dans la Charte des droits fondamentaux de l'UE et dans d'autres conventions internationales des droits de l'homme.»