

Déclaration sur les objectifs et les principes de l'Accord sur le commerce des services

Introduction

1. L'Accord international sur les services fait l'objet de négociations au sein d'un groupe de membres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), se définissant eux-mêmes comme les « vrais bons amis des services » et comprenant l'Australie, le Canada, la Colombie, le Costa Rica, l'Union européenne, Hong Kong, Israël, le Japon, le Mexique, la Nouvelle-Zélande, le Chili, la Norvège, le Pérou, la Corée du Sud, la Suisse, Taïwan, la Turquie, les États-Unis, le Pakistan, l'Islande et le Paraguay.
2. L'Accord sur le commerce des services (ACS) ne doit pas être la « récolte précoce » du cycle de Doha ni servir de prétexte aux économies avancées pour éluder les objectifs et le mandat de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en matière de développement. La conclusion d'un accord d'envergure sur les services réduit le pouvoir de négociation des pays en développement qui cherchent à acquérir un accès aux marchés agricoles et autres, et à y commercer équitablement. Il faut que l'OMC compense cette situation.
3. L'objectif de l'accord est d'établir un nouvel accès au marché des différentes parties et pour ces dernières en mettant en place des conditions équitables pour les investisseurs nationaux et étrangers, et en créant des conditions de « neutralité concurrentielle » entre les secteurs public et privé. L'accord imposera une discipline réglementaire aux services publics et privés tout en diminuant les réglementations générales.
4. Les négociations suivront une approche dite des listes positives pour l'accès aux marchés, ce qui signifie que les États devront nommer les secteurs qu'ils s'engagent à ouvrir. Une approche dite des listes négatives sera en revanche adoptée pour le traitement national, c'est-à-dire que les États devront désigner les secteurs qu'ils désirent exonérer de l'obligation d'assurer un traitement des capitaux étrangers qui ne soit pas moins avantageux que pour les capitaux nationaux. Cette approche mettrait en place un processus continu de libéralisation et devrait réduire les marges de manœuvre pour les règlements sociaux ou liés au travail, et à la protection des consommateurs, ainsi que pour d'autres réglementations nationales, régionales ou locales. Le mouvement syndical désire qu'une approche des listes positives soit adoptée dans tous les cas.

Il est indispensable de procéder à une évaluation complète de l'impact de l'accord sur l'environnement et sur le développement économique et social de façon à mener des négociations en toute connaissance de cause

5. En conséquence, le mouvement syndical insiste pour que, avant le début des négociations, les gouvernements entreprennent une évaluation approfondie de l'incidence de l'accord sur l'environnement, ainsi que sur le développement économique et social. Ils devraient examiner le traité en tenant compte des faiblesses du marché financier et de son instabilité, de la crise persistante de l'emploi, des inégalités croissantes, de la nécessité d'avoir accès aux biens et aux services publics et d'autres enjeux de taille.
6. Plus particulièrement, sur base de recherches et d'évaluations, les gouvernements devraient montrer en quoi l'Accord sur le commerce des services profitera à toutes et tous. L'étude doit tenir compte des effets négatifs, de même que de la possible répartition des avantages et des risques au sein de la population de différents pays.

Il est essentiel pour la démocratie et l'intégration que les négociations soient transparentes et accessibles

7. Le mouvement syndical international plaide pour la transparence des négociations. La société civile et des groupes d'intérêts doivent pouvoir accéder au processus pour augmenter les chances de parvenir à un accord juste, universel et intéressant pour toutes et tous. Les négociations ne

devraient pas démarrer avant d'avoir analysé l'impact de l'accord et il convient de prévoir le temps nécessaire.

8. Du reste, divers instances et processus internationaux ont estimé que faire en sorte que le plus grand nombre participe aux échanges commerciaux était un objectif général; il conviendrait d'en tenir compte lors de tout accord.

Le mouvement syndical international demande instamment aux gouvernements concernés d'adopter les principes et les engagements suivants lors des négociations:

Maintenir la souveraineté en matière de réglementation pour préserver des normes élevées.

9. Il est impératif que les gouvernements préservent leurs capacités de réglementation en vue de réaliser des objectifs publics comme la protection de l'environnement, la sécurité sociale, la santé publique, la stabilité financière et la protection des travailleurs et des consommateurs. Il ne faut pas que l'accord impose une harmonisation à la baisse des normes.
10. Il se peut aussi que certaines parties proposent la mise en place de processus d'évaluation des réglementations aux niveaux national et international. Il faut, néanmoins, que l'ACS respecte les valeurs culturelles que les différentes réglementations reflètent, de même que la souveraineté et le droit démocratique des gouvernements de réglementer lorsqu'ils le jugent nécessaire en fonction de leurs propres critères.

L'inclusion de clauses de statu quo et d'ajustement limiterait la marge de manœuvre politique de façon irréversible.

11. Outre l'approche des listes négatives au niveau du traitement national, certains gouvernements désirent obtenir un statu quo irréversible, fixant le niveau actuel de libéralisation des services. Ils réclament également une clause d'ajustement qui impliquerait qu'une fois qu'un marché s'ouvre, il serait automatiquement verrouillé dans l'accord et soumis à davantage de libéralisation à l'avenir. Alors que se multiplient les situations d'urgence en matière sociale et de souveraineté, de telles positions limiteraient la marge de manœuvre politique disponible en vertu des règles actuelles de l'OMC.
12. Associées aux importantes conséquences qu'impliquerait une sortie des traités, les règles d'ajustement lient les générations futures aux décisions prises aujourd'hui de telle sorte que cela engendre une inégalité intergénérationnelle. De plus, il est fondamentalement antidémocratique de lier des gouvernements futurs à des décisions de gouvernements actuels. Des preuves provenant de plusieurs pays indiquent que la libéralisation et la privatisation peuvent avoir des effets négatifs. Dans ces cas, il doit être possible d'annuler les mesures de libéralisation et de privatisation.

Les engagements au niveau des services financiers doivent veiller à la stabilité financière.

13. Les engagements au niveau des services financiers ne doivent ni fragiliser la stabilité financière ni fournir une couverture juridique à la prise excessive de risques, à la spéculation et à d'autres attitudes préjudiciables courantes des banques et d'autres groupements de capitaux. Des études menées par le Fonds monétaire international (FMI) montrent clairement qu'il est nécessaire de préserver un niveau approprié de contrôle des capitaux pour intervenir en cas de fluctuations dommageables au sein des mouvements de capitaux et pour protéger la balance des paiements¹. De la même façon, il ne doit y avoir aucune restriction des mesures relevant de la souveraineté pour se prémunir face aux échecs systémiques des secteurs fiscal, monétaire ou financier. Préserver un espace réglementaire aux gouvernements, y compris une réglementation prudentielle des marchés financiers, permettrait des réactions rapides et efficaces en cas d'échec du marché et contribuerait à la stabilité du système économique mondial. La crise financière a

¹ FMI, *The Liberalization and Management of Capital Flows - An Institutional View*, disponible en suivant le lien: <http://www.imf.org/external/pp/longres.aspx?id=4720>

prouvé que les gouvernements, plutôt que de libéraliser et de déréglementer, devraient rétablir les règles et les réglementations.

Parvenir à un accès universel à des services publics de grande qualité et le préserver doivent être des objectifs centraux de l'accord

14. Les règles de l'Accord sur le commerce des services, si elles sont appliquées à des services publics comme l'éducation et la santé, menacent de maintenir et d'accroître les pressions de la commercialisation et de la privatisation. Là où le secteur privé remplace l'État dans la fourniture des services publics, il est très fréquent de constater une diminution de la qualité des services, une aggravation des conditions de travail, une diminution des salaires des travailleurs et une exclusion des plus pauvres – et souvent de ceux géographiquement isolés et trop éloignés d'un accès aux services pour que leur fourniture soit rentable. Fournis par l'État, les services sont soumis à un contrôle démocratique et répondent à des objectifs sociaux. Plus important encore, leur fourniture par l'État participe à la réalisation de l'accès universel aux services publics, à la réduction de la pauvreté et à la lutte contre les inégalités économiques et entre les hommes et les femmes. Il faut donc que l'accord protège et promeuve des services publics en prévoyant de larges exceptions et exclusions. Plus spécifiquement, les services publics de base comme les services de santé publique, l'éducation, l'approvisionnement en eau, les transports publics, la fourniture de base d'énergie et des télécommunications devraient être exclus des négociations de l'Accord sur le commerce des services.
15. Les services publics ont aussi un rôle prépondérant dans le maintien de la croissance économique. Il est en effet de plus en plus admis que la réduction des inégalités participe à la croissance économique, et le secteur public reste le meilleur remède contre l'inégalité de revenus. Il est essentiel pour le développement économique de fournir des systèmes juridiques et réglementaires transparents et responsables, sans corruption ni intérêts privés. L'enseignement, la santé, les services sociaux de même que les infrastructures et les équipements encouragent les développements humain, social, culturel et économique, et aident à remédier à d'importantes défaillances et externalités du marché. Le secteur public, et non la concurrence sur le marché, est le moyen le plus efficace de fournir la plupart de ces services. Bon nombre des services publics jouent aussi un rôle critique pour la sécurité nationale et les dépenses du secteur public sont d'importants stabilisateurs automatiques en période de récession économique.
16. De la même façon, l'accord ne doit pas promouvoir des contraintes et des disciplines réglementaires qui abaisseraient la qualité des services, en réduiraient l'accès ou nuiraient aux conditions de travail. Les tentatives d'encouragement du principe dit de « neutralité concurrentielle » et d'autres idées destinées à accorder davantage de droits aux fournisseurs privés doivent toujours tenir compte, tant au niveau de leur conception que de leur application, des intérêts au sens large de la société. Les dispositions en matière de services publics doivent se fonder sur la solidarité sociale et cet approvisionnement doit tendre à la promotion du développement humain pour toutes et tous.
17. À ce propos, rattacher le traité aux règles de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) pose des problèmes. L'Article I:3 de l'AGCS fournit une définition extrêmement étroite des services publics, à savoir « *des services fournis dans l'exercice du pouvoir gouvernemental* », sachant que ce genre de services « *s'entend de tout service qui n'est fourni ni sur une base commerciale ni en concurrence avec un ou plusieurs fournisseurs de services* ». En d'autres termes, si un gouvernement fournit un service sur une base commerciale ou contre paiement, ou s'il y a d'autres fournisseurs qui sont en concurrence pour des clients et des recettes, le service ne devrait pas bénéficier de cette exclusion générale. Or, dans pratiquement tous les pays participants aux négociations, des services publics essentiels, tels que la fourniture d'eau, les soins de santé, l'éducation et les transports publics, sont fournis sur une base commerciale même lorsqu'ils le sont par l'État – et même s'ils ne sont pas entièrement centrés sur la maximisation des profits. Il faut donc que les pays participants à l'Accord sur le commerce des services veillent à ce qu'il prévoie clairement de larges exceptions et exclusions pour les services publics.

18. Une définition étroite des services publics dans l'Accord sur le commerce des services (ACS) limiterait la gamme de services qui pourraient être exclus des disciplines réglementaires, des engagements en matière d'accès aux marchés et d'exigences relatives à la neutralité concurrentielle du traité. Les parties ne doivent pas prendre d'engagement en termes d'ouverture du marché ni accepter de nouvelles règles dans les services publics, y compris dans l'éducation, les soins de santé et les services sociaux. **Aucune décision ne devrait empêcher ou décourager le secteur public de reprendre, d'élargir ou de mettre en place une fourniture directe de services publics.** Le secteur public ne devrait en aucun cas être empêché ou dissuadé de fournir à nouveau directement ou d'élargir des services publics, ou d'en établir la fourniture directe.

L'application du règlement des différends entre investisseurs et États s'avérerait catastrophique pour la marge de manœuvre politique. Les investisseurs ont des responsabilités qui doivent être précisées et respectées.

19. Il ne doit pas y avoir de mécanisme de règlement des différends entre investisseurs et États en cas de litige à propos des dispositions de l'accord ou de son interprétation. Les syndicats encouragent les parties à rejeter toute compétence qui ne relève pas du règlement des différends entre gouvernements à des fins de protection des investisseurs dans la mesure où les mécanismes de règlement des différends entre investisseurs et États accordent aux sociétés privées la possibilité injustifiable d'éviter les tribunaux nationaux et internationaux indépendants et d'attaquer des politiques publiques raisonnables. En outre, les définitions des investissements, des propriétés, des biens immobiliers et de toutes formes d'expropriation, ainsi que du traitement juste et équitable doivent être réalistes et appropriées.
20. Si le traité soumet la protection des investisseurs à une procédure de règlements des différends entre gouvernements, toutes les politiques, les réglementations et les lois relatives au travail, à l'environnement, aux services publics, à la concurrence et à la lutte contre la corruption, de même que les décisions de justice doivent être exclues du champ d'application.
21. Les investisseurs ont des responsabilités qui doivent être précisées et respectées. Le traité doit « *exiger que les investisseurs respectent les lois du pays d'accueil, tant avant qu'après un investissement* » et, s'ils ne les respectent pas, « *refuser la protection garantie par l'accord aux investissements faits en violation des lois du pays d'accueil qui reflètent des obligations légalement contraignantes (par exemple, les normes fondamentales du travail, la lutte contre la corruption, les conventions de protection de l'environnement) et d'autres législations telles que définies par les parties contractantes* » ou « *permettre aux États d'adresser une demande reconventionnelle en vertu du règlement des différends entre investisseurs et États du fait de violations des lois du pays d'accueil par des investisseurs* »².
22. De plus, au moment d'adopter des décisions en matière d'investissement, les gouvernements doivent tenir compte de « l'effet d'intimidation » qu'une menace de recours au règlement des différends entre investisseurs et États a sur le processus décisionnel national.

La présence de personnes physiques pour la fourniture de services n'est pas appropriée

23. Le mode 4 relatif à la fourniture de services par la présence de personnes physiques ne constitue pas la façon appropriée de fournir du travail aux entreprises ou de fournir des services directement aux consommateurs. Selon les modalités, les dispositions du mode 4 risquent de promouvoir des relations de travail relevant de l'exploitation pour les migrants et de faire pression sur les conditions de travail et les salaires locaux.

² CNUCED, 'Investment Policy Framework for Sustainable Development', *Policy options for international investment agreements (IIAs), Investor obligations and responsibilities, 7.1.1.*, disponible (en anglais) en suivant le lien: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/webdiaepcb2012d6_en.pdf

24. Il faut que les mesures relatives aux flux migratoires soient cohérentes avec les politiques de protection sociale et résolvent les problèmes liés aux droits humains. Il convient de veiller à l'efficacité des politiques visant à protéger les migrants grâce à un fort état de droit et de solides capacités d'application. Une politique sur l'immigration constitue l'outil de réglementation approprié pour aborder ces aspects de la migration. Les politiques de migration doivent s'appuyer sur des permis de travail à long terme assortis d'une liberté totale de changer d'employeur et libres de toute dépendance en vue d'éviter les infractions et l'exploitation.
25. Néanmoins, si des négociations abordent la question de la fourniture transfrontière de services conformément au mode 4, il est impératif de disposer d'outils contraignants et efficaces pour veiller à ce que les droits et les normes soient identiques en termes de paiement et conditions de travail. Le principe du lieu de travail doit être appliqué dès le début à tous les travailleurs détachés s'il leur est bénéfique. Du reste, l'accord doit prévoir une forte coopération transfrontière sur le plan administratif et juridique grâce à des institutions disposant de ressources suffisantes et à des possibilités de règlement des différends.

Des normes du travail applicables pourraient garantir un seuil de convergence

26. Le traité doit prévoir la protection complète des droits humains des travailleuses et des travailleurs et envisager qu'ils puissent faire l'objet d'un règlement international des différends. Les conventions de l'OIT relatives aux principes et droits fondamentaux au travail, les conventions en matière de santé et de sécurité, des conditions acceptables au travail, et les lois et réglementations du travail existantes doivent également être applicables au même titre que les règles relatives aux différends commerciaux et à l'annulation des avantages de même niveau. La ratification et l'application effective de ces conventions de l'OIT, de même les conventions de l'Organisation relatives à l'inspection, doivent être une condition préalable pour tous les pays qui désirent participer à l'Accord sur le commerce des services. Si ce n'est pas le cas, l'ACS risque de provoquer un nivellement par le bas des conditions sociales dans les entreprises qui fournissent des services.
27. De plus, l'accord doit prévoir une procédure à plusieurs parties de règlement des différends qui soit accessible au public et qui permette de dénoncer des violations des normes internationales du travail lors de la fourniture de services dans les chaînes d'approvisionnement mondiales, y compris dans le commerce des tâches. Il devrait être possible de présenter des cas sur base du respect d'une attitude responsable des entreprises, telle que définie dans les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales, dans la Déclaration de principes tripartite de l'OIT sur les entreprises multinationales et les Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme. La procédure doit prévoir des sanctions pour les investisseurs et les sociétés, y compris des amendes, des indemnités, des suspensions d'accès à des marchés, des annulations de contrats et des interdictions de contrats pour une période donnée. Il revient ensuite aux gouvernements d'appliquer ces sanctions.
28. Du reste, le mécanisme doit mettre en place des procédures similaires pour les cas de corruption et de dommages à l'environnement sur base des instruments repris ci-dessus, mais aussi d'autres outils. La procédure doit tenir compte des points de contact nationaux et des procédures y ayant trait établies par les pays adhérant aux Principes directeurs de l'OCDE.

La mise en place d'un mécanisme de renforcement des capacités, bien établi et doté en ressources, permettrait une convergence progressive.

29. Le traité doit prévoir la mise en place d'un mécanisme de renforcement des capacités doté en ressources dans le but d'obtenir des améliorations permanentes au niveau du respect des normes du travail.

Les États doivent être en mesure de recourir aux marchés publics pour développer leurs économies et créer des emplois.

30. Les marchés publics ne doivent pas être inclus dans l'accord. Ils ont en effet un fort potentiel de croissance et de création d'emplois, et protègent et améliorent le respect des normes du travail (comme le prévoit la convention de l'OIT n° 94). Les résultats des mesures de relance budgétaire sont meilleurs lorsqu'elles s'appliquent de façon coordonnée et ciblée à l'économie locale et nationale. Dans les deux cas, les marchés publics sont inclus dans l'accord de l'OMC sur les marchés publics, donc, en aucune façon, des parties aux deux accords ne doivent être obligées de prendre d'autres engagements en matière de marchés publics.

31. Les syndicats sont convaincus qu'en cas d'inclusion des appels d'offres, des engagements ne doivent pas être pris au niveau infranational. De plus, l'accord doit stipuler que les résultats des soumissionnaires relatifs à l'environnement, au travail et à la corruption doivent être analysés au moment de désigner le fournisseur. De mauvais résultats dans ces domaines peuvent constituer une raison valable de perdre un marché. À l'inverse, le fait de faire preuve de responsabilité doit être envisagé comme un avantage au moment du choix du fournisseur.

Il faut veiller à la vie privée et à la sécurité des données.

32. Le commerce électronique et les services commerciaux s'appuyant sur l'internet impliquent le traitement, le stockage et le transfert de données. L'accord doit mettre en place un cadre juridique et d'application solide en vue de la protection de la vie privée et de la sécurité des utilisateurs.

Pour conclure...

Les négociations relatives à l'Accord sur le commerce des services doivent être ***ouvertes au public*** et s'appuyer sur des évaluations et des estimations de son impact ***bien documentées*** reflétant les différents points de vue existants et des avis scientifiques. Elles doivent tenir compte des multiples crises, de la hausse des inégalités et de la persistance de la pauvreté, et doivent se concentrer sur un accord bénéfique aux personnes. Les pays qui y participent doivent ***préserver une marge de manœuvre politique suffisante***, ainsi qu'une ***certaine souplesse***, en vue de poursuivre leur développement, de se défendre contre les dangers économiques et sociaux, et de protéger l'environnement.

À cet égard, il est important que l'accord

- (i) **encourage les normes du travail,**
- (ii) **garantisse un accès pour tous à des services publics de qualité, et**
- (iii) **protège les intérêts nationaux et la souveraineté du peuple face à l'instabilité financière et à la puissance des entreprises**

Pour ce faire, le traité doit comporter un ***chapitre contraignant et applicable sur la pérennité abordant les questions du travail et liées à l'environnement*** qui pourront être soumises au mécanisme de règlement des différends. Il est impératif que les normes internationales du travail et les normes environnementales soient ratifiées et effectivement appliquées.