

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
AVIS ET RAPPORTS DU
CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

*ENJEUX SOCIAUX ET
CONCURRENCE
INTERNATIONALE : DU
DUMPING SOCIAL AU
MIEUX-DISANT SOCIAL*

2006
Rapport présenté par
M. Didier Marteau

MANDATURE 2004-2009

Séance des 24 et 25 octobre 2006

**ENJEUX SOCIAUX ET CONCURRENCE
INTERNATIONALE : DU DUMPING
SOCIAL AU MIEUX-DISANT SOCIAL**

**Avis du Conseil économique et social
sur le rapport présenté par M. Didier Marteau
au nom de la section du travail**

(Question dont le Conseil économique et social a été saisi par décision de son bureau en date du 26 avril 2005 en application de l'article 3 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au Conseil économique et social)

SOMMAIRE

AVIS adopté par le Conseil économique et social au cours de sa séance du mercredi 25 octobre 2006.....	I - 1
Première partie - Texte adopté le 25 octobre 2006	3
INTRODUCTION	5
CHAPITRE I - DÉFINIR LES CONTOURS DU DUMPING SOCIAL.....	7
I - GLOBALISATION ET ÉCARTS SOCIAUX.....	7
II - LE DUMPING SOCIAL : ESSAI DE DÉFINITION	9
III - LES EFFETS DU DUMPING SOCIAL.....	10
CHAPITRE II - FAVORISER LE MIEUX-DISANT SOCIAL	11
I - AFFIRMER L'HARMONISATION EUROPÉENNE COMME CONDITION PREMIÈRE D'UNE POLITIQUE DE MIEUX-DISANT SOCIAL.....	11
A - VEILLER À LA COHÉSION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE AU SEIN DE L'EUROPE ÉLARGIE.....	12
B - TENDRE À L'HARMONISATION DES LÉGISLATIONS EUROPÉENNES SUR LE PLAN FISCAL ET SOCIAL	14
C - ENCOURAGER ET DÉVELOPPER LE DIALOGUE SOCIAL EUROPÉEN	16
II - INSCRIRE LA COMPÉTITIVITÉ DANS LE SOUCI DE CROISSANCE DURABLE A TOUS LES NIVEAUX.....	17
A - AU NIVEAU INTERNATIONAL	17
B - AU NIVEAU EUROPÉEN	18
1. Développer la compétitivité de l'économie européenne.....	18
2. Mettre en place une politique européenne face aux délocalisations.....	19
3. Garantir l'équilibre entre liberté des échanges commerciaux internationaux et sauvegarde du marché intérieur européen.....	20
4. Accroître la capacité d'influence de l'Union européenne dans le monde	21

C - AU NIVEAU NATIONAL	22
1. Favoriser la compétitivité par la formation, l'élévation des qualifications, l'innovation et la recherche	22
2. Renforcer l'attractivité du territoire.....	23
3. Poursuivre la réflexion sur la réforme des cotisations sociales	24
4. Mettre en place les moyens d'une transparence sur les prix.....	24
III - GARANTIR LA RÉALITÉ DES DROITS SOCIAUX	25
A - AU NIVEAU INTERNATIONAL	25
1. Renforcer la bonne application des engagements internationaux...25	
2. Aller au-delà des obligations minimales.....	27
B - AU NIVEAU EUROPÉEN.....	28
C - AU NIVEAU NATIONAL	31
1. Rendre la politique du travail plus cohérente et plus efficace	31
2. Penser les modalités d'attribution des aides publiques versées aux entreprises	33
D - SENSIBILISER LES CITOYENS AU RESPECT DES NORMES SOCIALES.....	33
IV - AFFIRMER LA NÉCESSITÉ D'UNE GOUVERNANCE INTERNATIONALE	33
A - RENFORCER LE RÔLE DE L'OIT	34
B - DÉVELOPPER LA COORDINATION ENTRE LES DIFFÉRENTES ORGANISATIONS INTERNATIONALES.....	35
C - RECONNAITRE AU PLAN INTERNATIONAL LA PLACE DES PARTENAIRES SOCIAUX.....	35
CONCLUSION.....	37
Deuxième partie - Déclarations des groupes.....	39
ANNEXE A L'AVIS.....	65
SCRUTIN.....	65
RAPPORT présenté au nom de la section du travail par M. Didier Marteau, rapporteur.....	II - 1
INTRODUCTION.....	5
CHAPITRE I - LES MUTATIONS DE LA CONCURRENCE INTERNATIONALE	9
I - LE CONTEXTE DE LA GLOBALISATION DES ÉCHANGES COMMERCIAUX.....	9

A - QUELQUES TRAITES CARACTÉRISTIQUES DE LA MONDIALISATION DES ÉCHANGES COMMERCIAUX	10
B - L'IMPACT DE LA MONDIALISATION.....	13
1. Sur le plan économique et financier	13
2. Sur le plan social	13
3. Sur le plan environnemental	16
II - LES ÉVOLUTIONS RÉCENTES DU PAYSAGE ÉCONOMIQUE INTERNATIONAL	18
A - L'INSERTION DANS LE COMMERCE MONDIAL DES GRANDS PAYS ÉMERGENTS ASIATIQUES	18
1. L'essor de la Chine.....	19
2. L'émergence de l'Inde.....	20
B - L'ÉLARGISSEMENT EUROPÉEN	21
III - LA PERMANENCE DES ÉCHANGES COMMERCIAUX EUROPÉENS.....	23
A - LE MARCHÉ ÉCONOMIQUE EUROPÉEN	23
1. Les principes de proximité et de polarisation des échanges appliqués à l'Europe	24
2. L'évolution des échanges commerciaux en Europe	24
3. L'impact de la mondialisation et de l'élargissement sur l'Europe..	26
B - LA SITUATION DE LA FRANCE DANS LE COMMERCE EUROPÉEN ET MONDIAL	27
CHAPITRE II - DIFFÉRENCES DE SYSTÈMES ET DUMPING SOCIAL	31
I - L'EXISTENCE DE DIFFÉRENCES DE SYSTÈMES	31
A - DES DIFFÉRENCES SENSIBLES AU SEIN DE L'UNION EUROPÉENNE.....	32
1. Les salaires	33
2. La durée du travail.....	36
3. La santé et la sécurité au travail.....	37
4. Le développement des formes atypiques d'emploi.....	38
B - UN ENVIRONNEMENT DIFFÉRENCIÉ	39
1. L'environnement fiscal.....	39
2. La diversité des marchés du travail	44
3. La protection sociale.....	46
C - LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DU « RESTE DU MONDE » EN MATIÈRE DE SALAIRES	50
1. Quelques tendances au plan mondial.....	50

2. Des éléments de comparaison sur les salaires	52
3. Un rattrapage lent et progressif	56
II - LE DUMPING SOCIAL : UNE UTILISATION ABUSIVE DES ÉCARTS DE NORMES	56
A - LA NOTION DE DUMPING SOCIAL.....	57
1. Le dumping, pratique commerciale illégale	57
2. Les autres pratiques de dumping, du domaine fiscal à la sphère sociale	58
3. Pratique illégale, concurrence déloyale ou moins-disant social	59
4. Un essai de définition du dumping social	61
B - DES APPROCHES DIFFÉRENTES SELON LES PAYS OU LES ENTREPRISES	62
1. États développés ou pays émergents : des visions irréductibles	62
2. Une vision à géométrie variable qui prévaut également en France	63
C - LES EFFETS POSSIBLES DU DUMPING SOCIAL	64
1. L'incitation à la délocalisation et les conséquences en termes de pertes d'emplois	64
2. Les modalités du détachement des travailleurs.....	67
3. Le travail illégal.....	69
4. Le risque de moins-disant social	70
CHAPITRE III - LES INSTRUMENTS DE LA RÉGULATION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE	73
I - AU NIVEAU INTERNATIONAL	73
A - LES NORMES FONDAMENTALES DU TRAVAIL.....	74
1. Un socle de droits universels	74
2. Les enjeux des normes sociales minimales	76
B - LES CLAUSES SOCIALES DANS LES ACCORDS INTERNATIONAUX	78
1. Les négociations commerciales internationales ou régionales	78
2. Les accords-cadre au niveau des entreprises multinationales.....	80
C - LE TRAVAIL DÉCENT, OBJECTIF DE DÉVELOPPEMENT DURABLE	81
1. Développement durable et responsabilité sociale des entreprises	81
2. Commerce équitable, normes et codes de conduite	83
II - AU PLAN EUROPÉEN.....	85
A - LA POLITIQUE SOCIALE EUROPÉENNE.....	85
1. La notion de modèle social européen	86
2. Le droit social communautaire	87

B - LA QUESTION DE L'HARMONISATION DES LÉGISLATIONS EUROPÉENNES	89
1. L'environnement fiscal.....	89
2. Les politiques sociales.....	90
C - LES ENJEUX DES DÉMARCHES D'HARMONISATION OU DE RÉGULATION.....	91
1. L'idée d'un salaire minimum européen ?	92
2. La levée des obstacles à la libre circulation des services.....	93
3. L'émergence d'une politique européenne face aux délocalisations.....	94
4. La recherche de l'équilibre entre liberté des échanges commerciaux internationaux et sauvegarde du marché intérieur européen.....	96
III - AU NIVEAU NATIONAL.....	97
A - LES ENJEUX DE LA COMPÉTITIVITÉ	98
1. Le capital humain : protection sociale, formation et qualification des salariés	98
2. Innovation et recherche, investissement, stratégie industrielle, pôles de compétitivité	99
B - DE L'APPLICATION DES NORMES SOCIALES À LA PROMOTION DU MIEUX-DISANT SOCIAL	101
1. L'enjeu de l'application de la législation du travail.....	101
2. La prise en compte du « mieux-disant social ».....	104
C - LE COÛT DU TRAVAIL AU CŒUR DES DISCUSSIONS SUR LA COMPÉTITIVITÉ	106
1. Les débats autour de la TVA sociale	106
2. Des réflexions sur la cotisation sur la valeur ajoutée.....	109
3. D'autres pistes relatives au coût du travail	111
ANNEXES.....	115
Annexe 1 : Durée moyenne hebdomadaire de travail (comparaison internationale).....	117
Annexe 2 : Évolutions de la population mondiale et du PIB	119
Annexe 3 : Nombre de personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté	123
LISTE DES RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES.....	125
TABLE DES SIGLES	129
LISTE DES ILLUSTRATIONS.....	131

AVIS

**adopté par le Conseil économique et social
au cours de sa séance du mercredi 25 octobre 2006**

Première partie
Texte adopté le 25 octobre 2006

Le 26 avril 2005, le Bureau du Conseil économique et social a confié à la section du travail la préparation d'un rapport et d'un projet d'avis sur *Enjeux sociaux et concurrence internationale : du dumping social au mieux-disant social*¹.

La section a désigné M. Didier Marteau comme rapporteur.

INTRODUCTION

« L'économie de marché mondiale a démontré sa grande capacité productive.(...) Mais, (...) pour la vaste majorité des femmes et des hommes, la mondialisation n'a pas répondu à leurs aspirations, simples et légitimes, à un travail décent (...). »

Ce paradoxe soulevé par l'Organisation internationale du travail dans son rapport sur *La dimension sociale de la mondialisation* met en exergue l'ambiguïté du diagnostic possible sur les effets de la globalisation, en termes de potentiel de développement mais aussi de tensions concurrentielles croissantes, notamment sur le facteur travail, avec les conséquences sociales qui en résultent.

Si notre pays reste encore fortement ancré dans un commerce intra européen, il s'inscrit logiquement dans le processus de globalisation des échanges commerciaux, marqué notamment par l'insertion de pays émergents dont les conditions sociales diffèrent de façon importante. Des inquiétudes sur le risque de remise en cause des droits sociaux, et plus globalement, des systèmes sociaux français et européen, se développent, conduisant parfois à des discours de repli qui ne peuvent qu'être stériles, voire dommageables à terme.

La nécessité d'intégrer les enjeux sociaux à la problématique de l'ouverture des marchés est désormais largement reconnue. Cependant, les réponses à apporter sont complexes, au croisement d'enjeux internationaux de long terme et de problématiques locales de court terme. Il s'agit de trouver les moyens d'aller vers le mieux-disant social tout en assurant la compétitivité, de mettre en place des outils de régulation économique et sociale permettant de mettre l'Homme au cœur de la mondialisation, d'assurer le respect des droits fondamentaux des travailleurs dans les pays en voie de développement, d'améliorer l'emploi dans les pays développés du point de vue quantitatif et qualitatif.

C'est pourquoi le Conseil a souhaité se saisir du sujet relatif aux *Enjeux sociaux de la concurrence internationale : du dumping social au mieux-disant social*. Après avoir tenté de cerner le phénomène, il entend proposer des pistes de réflexion gagnantes, tant pour la compétitivité des entreprises et des économies nationales que pour l'emploi et les conditions de vie et de travail.

¹ L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public par 171 voix et 15 abstentions (voir le résultat du scrutin en annexe).

CHAPITRE I

DÉFINIR LES CONTOURS DU DUMPING SOCIAL

Le fonctionnement actuel du système économique et social, désormais inscrit dans un contexte de globalisation des marchés, se place dans la perspective d'un progrès économique mieux partagé, au travers de la croissance du PIB mondial et de la diffusion continue et progressive des richesses à l'échelle de la planète. Ce processus doit ainsi permettre à de nombreux pays et à leur population, par une insertion dans le commerce mondial, de s'engager durablement dans la voie du développement économique et social. Dans le même temps, la globalisation nourrit la crainte paradoxale d'un renforcement des écarts de croissance et de développement entre régions du monde et, en leur sein, entre populations. Au-delà, certains considèrent cette mutation des pratiques du commerce mondial comme responsable des difficultés économiques, sociales et environnementales actuelles.

I - GLOBALISATION ET ÉCARTS SOCIAUX

La globalisation de l'économie tend à devenir dans le débat public, pour une partie de nos concitoyens, et plus encore pour les salariés de certains secteurs professionnels, synonyme de délocalisations d'activités et de déplacements d'emplois hors du territoire national, voire hors du territoire européen. L'extension du marché à l'échelle de la planète et l'abolition des distances par les nouvelles technologies réduisent de plus en plus le nombre et la taille des secteurs isolés de la concurrence internationale. Des évolutions tangibles modifient la situation économique, à savoir, d'une part, l'entrée dans le commerce mondial d'importants pays émergents comme la Chine et l'Inde et, d'autre part, à l'échelle de l'Union européenne, le récent élargissement en 2004 à dix nouveaux États membres.

Ainsi, l'existence de différences de niveaux de législations sociales entre les pays industrialisés et les nouveaux pays développés ou émergents constitue de fait un élément de la concurrence internationale. Face à l'exacerbation de celle-ci, les entreprises ou les États peuvent mettre à profit les écarts existant entre systèmes fiscaux, environnementaux et sociaux, par là-même perturber les règles de fonctionnement normales du marché et être ainsi susceptibles d'engendrer une dégradation des droits sociaux.

L'absence de données comparables au niveau international ou l'incertitude quant à leur fiabilité totale rend la comparaison des systèmes sociaux délicate. Au niveau européen toutefois, l'analyse peut être plus poussée. Les décalages observés entre États de l'Union européenne suscitent des craintes de phénomènes de distorsion de concurrence en provenance des nouveaux États membres. Plus précisément, l'analyse des conditions de travail et d'emploi fait apparaître des

différences significatives entre les pays de l'Union européenne dans quatre domaines au moins : le coût du travail, la durée du travail, la santé et la sécurité au travail ainsi que le développement de formes atypiques d'emploi. S'agissant par exemple des salaires, on peut noter que l'existence de salaires minima, dans 18 des États membres, se caractérise par un écart de 1 à 13, ramené à un rapport de 1 à 5 si l'on tient compte des parités de pouvoir d'achat, ce qui reste important.

Au-delà des conditions de travail, les écarts de pression fiscale entre États membres peuvent également constituer un critère important permettant d'apprécier l'attractivité des différents territoires au regard de la recherche de compétitivité. Par ailleurs, la question de la relation entre protection sociale et concurrence internationale est souvent évoquée, notamment entre les pays industrialisés, à travers les différences de modalités de financement de la Sécurité sociale. Ainsi, les entreprises des pays où le financement fait largement appel aux cotisations sociales assises sur les salaires, tels l'Allemagne ou la France, peuvent être considérées par certains comme étant défavorisées par rapport à d'autres où il repose davantage sur la fiscalité, comme c'est le cas notamment au Danemark ou en Suède.

Cependant, les différences constatées au sein des pays de l'Union européenne, pour significatives qu'elles apparaissent dans certains cas, doivent être relativisées, à l'aune de la situation des pays émergents ou nouvellement industrialisés. Les principales caractéristiques de la majeure partie de ces pays touchent au niveau de flexibilité du travail, largement supérieur à celui des pays industrialisés d'Europe. Cette flexibilité est parfois plus ou moins la conséquence de normes sociales et environnementales de niveau national, beaucoup plus faibles que dans la zone OCDE, voire inexistantes, mais aussi de manquements aux règles du droit du travail international et de l'éthique. Plus directement encore, c'est le bas niveau des coûts salariaux pratiqués dans ces pays qui représente une forme de concurrence accrue, ainsi que l'absence ou la faiblesse de la protection sociale.

Dans les pays nouvellement industrialisés et les pays émergents, la dynamique de développement et la croissance qu'elle entraîne doivent également induire à terme des effets positifs sur le niveau de vie et des salaires. Mais le rattrapage de ces pays ne se fera que très progressivement et extrêmement lentement, compte tenu de l'immense réserve de main-d'œuvre que constitue la part importante de population rurale ou encore de la persistance de régimes non démocratiques. Cette situation diffère de celle des pays nouvellement ou prochainement intégrés au sein de l'Union européenne, fondée sur un modèle de convergence politique et sociale qui, même lent et parfois incertain dans ses effets, permet aux États de rattraper dans un délai et des conditions déterminés un niveau économique et social minimal, dans le respect de la démocratie et de l'État de droit.

II - LE DUMPING SOCIAL : ESSAI DE DÉFINITION

Les différences de systèmes politiques, économiques et sociaux observées entre les pays industrialisés et les pays émergents et, dans une moindre mesure, au sein de l'Union entre les pays fondateurs et les nouveaux États membres, influencent à l'évidence, en économie globalisée, les pratiques des entreprises, particulièrement des plus grandes. En raison de l'importance de ce différentiel, associée à l'augmentation des échanges et aux transferts d'activités, le risque majeur est celui de voir se généraliser les pratiques d'une concurrence considérée comme déloyale dès lors qu'elle utilise les différences de systèmes dans le sens d'un moins-disant social systématique. Ces craintes, diffuses mais tenaces, sont souvent traduites au travers du terme de dumping social, terme qui recouvre toutefois des situations marquées par leur extrême diversité.

Le dumping est une notion apparue dans le droit des relations commerciales internationales, qui désigne précisément une pratique commerciale déloyale et anti-concurrentielle, sanctionnée par les lois et normes en vigueur au plan mondial, régional ou national. L'objectif du dumping au plan social apparaît comparable, en s'appuyant principalement sur la recherche du plus bas niveau en matière de coûts salariaux ou de protection sociale.

Cependant, la notion de dumping social est complexe à appréhender. En effet, le recours légitime des entreprises à un avantage comparatif dans une perspective concurrentielle, lié aux conditions sociales dans lesquelles s'exerce le travail, ne peut à ce titre être qualifié automatiquement de dumping. Par ailleurs, les pratiques de dumping social semblent difficilement pouvoir être limitées au non-respect du droit social en vigueur, et en particulier à celui des seuls droits sociaux fondamentaux définis par l'OIT, à savoir la liberté d'association et la reconnaissance effective du droit de la négociation collective, l'élimination de toute forme de travail obligatoire ou forcé, l'abolition effective du travail des enfants et l'élimination de la discrimination en matière de travail et d'emploi. Cette approche très restreinte ne peut permettre une véritable appréhension de la diversité des situations existantes à travers le monde. Il semble dès lors que l'un des éléments significatifs caractérisant les pratiques de dumping social soit le degré d'intention de la part de celui qui se lance dans un tel processus.

Ces éléments amènent ainsi notre assemblée à définir le dumping social comme une pratique consistant à enfreindre, à contourner ou à restreindre des droits sociaux légaux et à utiliser ces écarts afin d'en tirer un avantage qui s'assimile à une concurrence déloyale. Cette pratique génère une distorsion de concurrence qui engendre des profits disproportionnés. Cette définition doit cependant être précisée selon qu'elle s'applique aux États ou aux entreprises, afin d'identifier leur responsabilité respective. Pour les États, le dumping social consiste à tolérer, voire appuyer ou encourager des pratiques déloyales dans le champ social. Pour les entreprises, la démarche se caractérise aussi par la recherche et l'utilisation de ces écarts.

La difficulté à définir la notion de dumping social au sein d'une économie marquée par la libre concurrence et l'entrée de pays à bas salaires dans l'économie de marché se trouve renforcée par la vision opposée que peuvent en avoir les États. Le dumping social constitue le plus souvent une critique émise par les pays riches envers des pays moins dotés, qui se trouvent accusés de jouer sur les conditions de travail et d'emploi et sur la protection sociale de leurs travailleurs afin d'accroître leur compétitivité. De leur côté, certains pays en voie de développement refusent, notamment dans le cadre des négociations de l'OMC, de laisser sous-entendre qu'ils privent leurs citoyens des droits sociaux jugés fondamentaux aux fins de compétitivité, et considèrent la tentative d'imposition de normes sociales minimales à la fois comme une entrave à leur développement économique et une attitude protectionniste de la part des pays développés.

Le dumping social apparaît, au final, comme une notion aux contours mouvants entre pratiques illégales, concurrence déloyale et moins-disant social. Cette difficulté à définir le dumping social est préjudiciable à la lutte contre ce phénomène. Notre assemblée souhaite que se poursuivent les réflexions dans le cadre des instances européennes et mondiales pour aboutir à un concept opérationnel.

III - LES EFFETS DU DUMPING SOCIAL

S'il est difficile à caractériser précisément, ce phénomène a des conséquences importantes en termes d'emplois, de pression sur les salaires, de fermetures d'entreprises, et pose à l'échelle de la France et de l'Europe la question du devenir de notre modèle social.

L'analyse du dumping social révèle plusieurs effets possibles, allant des conséquences les plus brutales et les plus visibles, à l'instar des décisions de délocalisations, à des démarches plus diffuses et moins perceptibles de course au moins-disant social. S'agissant des délocalisations, si la mesure de leur impact sur l'emploi semble encore limitée au plan général, il apparaît que la présence d'une menace potentielle grandissante suffit à accroître le sentiment d'insécurité sociale. Plus globalement, les conditions sociales, qui concernent principalement le travail, facteur le moins mobile de la mondialisation, deviennent l'enjeu fondamental de la compétition internationale et constituent autant de variables d'ajustement dans la recherche d'une compétitivité accrue.

Un certain nombre d'instruments de régulation économique et sociale existent déjà, tandis que d'autres émergent et peuvent être appelés à être davantage mobilisés. Mis en place pour accompagner la mondialisation et en éviter les effets négatifs, ces modes de régulation impliquent l'ensemble des acteurs de la vie économique et sociale au travers de diverses formes de coordination et d'institutionnalisation au niveau international, au niveau européen et au sein des États eux-mêmes, dans la recherche permanente, au Nord comme au Sud, d'un mieux-disant social.

CHAPITRE II

FAVORISER LE MIEUX-DISANT SOCIAL

Le dumping social a des effets dommageables à la fois pour l'économie, les entreprises et les salariés de notre pays. Au-delà, il porte en germe au plan mondial le risque d'une course aux plus bas coûts et, partant, au moins-disant social, qui toucherait les pays industrialisés comme les pays en voie de développement.

Alors même que la globalisation des échanges et l'accroissement des richesses qu'elle entraîne doivent contribuer à améliorer le niveau et les conditions de vie de l'ensemble des populations, les effets d'une concurrence mondiale non régulée et les pratiques de dumping social qui en résultent ne peuvent être laissés sans réponse, sous peine de remettre en cause les bénéfices des progrès économiques et sociaux acquis au cours des dernières décennies.

Pour notre assemblée, les réponses à apporter s'appuient sur un préalable : la liberté du commerce ne va pas sans régulation. Le progrès économique porté par la mondialisation n'a, en effet, de sens à long terme que dans la mesure où il est au service du progrès social. Le mieux-disant social est l'expression de cette logique.

Quatre axes apparaissent essentiels pour favoriser le passage d'une logique de dumping social à une démarche de mieux-disant social. En premier lieu, la réponse aux pratiques de dumping social doit passer en priorité par une harmonisation européenne, condition indispensable d'une politique de mieux-disant social. Notre assemblée est, en effet, persuadée que l'Union européenne a un rôle de premier plan à jouer dans la lutte contre le dumping social, d'autant plus que les échanges intracommunautaires représentent 60 % du commerce européen. Plus globalement, il s'agit de promouvoir la recherche de compétitivité dans le souci d'une croissance durable tout en garantissant le respect effectif, à tous les niveaux, des droits sociaux fondamentaux du travail. Enfin, la nécessaire conciliation de l'économique et du social au niveau mondial exige l'émergence d'une gouvernance internationale.

I - AFFIRMER L'HARMONISATION EUROPÉENNE COMME CONDITION PREMIÈRE D'UNE POLITIQUE DE MIEUX-DISANT SOCIAL

Au sein d'une Europe élargie, les écarts de niveau de vie et les différences de législation suscitent les craintes d'un alignement sur le moins-disant social, fiscal et environnemental. La convergence et l'harmonisation des législations des États membres représentent dès lors une nécessité forte pour l'ensemble des salariés, des consommateurs et des entreprises, au service du modèle social

européen, tel que défini dans notre rapport sur la base des critères objectifs retenus dans le cadre du dialogue social européen, et que notre assemblée souhaite voir préservé et renforcé.

L'UE apparaît aujourd'hui comme un niveau pertinent de régulation. Elle doit renouer avec sa mission initiale de coopération et de convergence entre les États membres pour éviter une compétition en son sein, stérile à terme, qui favorise le dumping social et fiscal. Une volonté politique affirmée en ce sens doit lui permettre d'avoir une vraie présence sur la scène internationale et de défendre les valeurs d'une mondialisation au service de tous.

A - VEILLER À LA COHÉSION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE AU SEIN DE L'EUROPE ÉLARGIE

L'objectif de réduction des disparités économiques et sociales en Europe est au cœur des actions de l'UE pour améliorer la performance et la compétitivité de l'économie européenne. La politique de cohésion au service de cet objectif s'appuie sur des instruments financiers, en particulier sur les fonds structurels. Cet effort de solidarité, qui tient compte des besoins importants des Nouveaux États membres (NEM), est un élément clé d'une politique forte et crédible de cohésion économique, sociale et territoriale de l'UE. Il appelle, en conséquence, une réflexion sur le montant et les finalités du budget européen.

- Affirmer l'importance de l'intégration des nouveaux États membres

La réussite de l'intégration communautaire suppose que les conditions économiques soient dans une large mesure harmonisées. Ce processus repose notamment sur une volonté forte et des moyens adaptés, au travers d'efforts particuliers de la part de l'UE pour permettre d'accélérer la convergence économique et sociale.

Les débats récents sur la question des moyens nécessaires pour aider les NEM à rattraper le niveau des États de l'Union à quinze, qui appellent notamment un soutien financier particulier, doivent intégrer le bilan des développements considérables réalisés ces dernières décennies par certains pays dont la croissance était faible au moment de leur adhésion à l'UE. Notre assemblée considère indispensable de trouver les moyens financiers d'une politique de cohésion à la hauteur de ce qui a été fait en son temps pour l'Espagne, le Portugal, l'Irlande ou la Grèce et souligne la nécessité de faire bénéficier les NEM d'un véritable effort au service de leur développement. L'élévation du niveau de vie des NEM peut permettre à moyen terme une intensification des échanges à l'intérieur de l'UE et représente un véritable potentiel de croissance dont peuvent bénéficier nos entreprises nationales. La pression sur les salaires et les risques de dumping social au sein de l'UE seront d'autant moins forts que le rattrapage de ces pays sera rapide.

- Veiller à une meilleure orientation des fonds structurels

Les fonds structurels européens, parmi lesquels le FEDER ou le FSE, constituent des instruments de la politique de solidarité entre les États européens, au service de la cohésion économique et sociale, pour réduire les écarts de développement au sein de l'UE. La nouvelle politique de cohésion de l'Union adoptée le 4 juillet 2006 définit, dans le cadre des objectifs de Lisbonne, trois priorités aux fonds structurels : la convergence pour l'amélioration des conditions de croissance, la compétitivité et l'emploi et la coopération territoriale. L'amélioration de la compétitivité doit permettre d'asseoir les bases d'une croissance soutenue dans l'ensemble du territoire de l'Union, notamment dans les NEM. Les récentes réformes traduisent la nécessité de concentrer les dépenses au titre des fonds structurels sur les régions qui en ont le plus besoin et d'en simplifier la gestion en accroissant le rôle des autorités régionales et locales, en application du principe de subsidiarité.

Il convient, d'une part, d'orienter l'enveloppe vers des investissements structurants. Il importe, d'autre part, que les dotations pour les investissements soient combinées avec un soutien continu à l'amélioration des structures administratives sur le terrain, au développement des moyens efficaces de gestion, de coordination, de suivi et d'évaluation des programmes, spécialement au niveau régional.

Notre assemblée souligne également l'intérêt d'une mobilisation des fonds structurels plus dynamique, essayant d'aider les pays concernés à mieux régler les problèmes qui leur sont propres et de mettre en place un véritable programme de coopération interrégionale géré à l'échelle européenne. Il importe que l'utilisation des fonds structurels se fasse dans une véritable optique de développement, pour soutenir des projets identifiés, crédibles et validés, et non répondre à une logique d'assistance « saupoudrage » sur des critères généraux de niveau de vie ou de richesse.

Sur un plan plus général, quels que soit la région ou l'État concerné, il semblerait particulièrement judicieux que l'utilisation des fonds structurels accompagnent davantage les mutations industrielles afin d'anticiper et de faciliter les reconversions rendues nécessaires.

- Optimiser la performance et le niveau du budget européen

La question de moyens financiers au plan européen, en particulier pour le financement de politiques communes, est cruciale pour permettre, d'une part, aux NEM de rattraper leur retard structurel et stimuler la croissance, d'autre part, à l'UE de rester compétitive face à des concurrents de plus en plus dynamiques et de tenir son rang de grande puissance sur la scène mondiale. Le budget de l'UE soulève un certain nombre d'interrogations en ce qui concerne notamment son efficacité pour réaliser convergence et rattrapage des régions les plus pauvres essentiellement situées dans les NEM, ainsi que sur l'affectation des dépenses européennes à enveloppe budgétaire constante dans le cadre d'une Europe

élargie. Les tensions autour de la définition du budget européen pour la période 2007-2013 et le compromis trouvé d'un budget fixé à 1,045 % du RNB de l'UE peuvent faire craindre que l'ambition des objectifs de la politique de cohésion ne se trouve compromise.

Notre assemblée souhaite que la politique de cohésion ne soit pas atrophiée par un budget qui semble insuffisant au regard des ambitions affichées. Il lui paraît indispensable de rechercher tous les moyens permettant d'optimiser la performance du budget européen. Dans ce cadre, il semble notamment qu'il ne faille pas s'interdire de réexaminer la situation des États membres ayant intégré l'UE dans les vagues précédentes d'élargissement au regard des fonds particuliers qui leur restent alloués comparativement au niveau de développement qu'ils ont atteint aujourd'hui. Par ailleurs, sans ignorer certains freins liés au risques d'accroissement de la fiscalité, le Conseil considère néanmoins important que la question du niveau du budget puisse être abordée au regard des objectifs à atteindre.

Ce constat relance les débats récurrents sur l'octroi de véritables pouvoirs budgétaires au Parlement européen et l'affectation de nouvelles ressources budgétaires. Notre assemblée ne peut que souligner la nécessaire évolution du budget de l'Union vers notamment un véritable système de ressources propres pour lui donner les moyens d'une politique ambitieuse au service de la croissance et de l'emploi.

B - TENDRE À L'HARMONISATION DES LÉGISLATIONS EUROPÉENNES SUR LE PLAN FISCAL ET SOCIAL

L'absence d'harmonisation dans l'élaboration des stratégies fiscales et sociales pose le problème de la concurrence entre les systèmes, avec le risque de dérapage vers le moins-disant social et de dumping social, alors même qu'elle apparaît fondamentale, au sein d'une Europe élargie, pour le maintien de l'équilibre économique, social et environnemental. Ce constat interroge aussi, de façon corollaire, la question des différents systèmes et niveaux de protection sociale, qui suppose une réflexion plus large dépassant le cadre du présent avis.

- Imaginer des mécanismes de rapprochement des niveaux de salaires

Les différences de rémunération entre les États membres, accentuées par l'élargissement, posent la question de la convergence du niveau des salaires, en particulier pour les plus bas, au sein de l'Union. Pour ce faire, l'instauration d'un salaire minimum européen, dont le montant et l'évolution tiendraient compte du niveau de développement et du salaire moyen de chaque État membre, semble représenter à terme l'une des pistes de réflexions intéressantes, dès lors que l'on inscrit ce processus de convergence dans la durée, même si sa mise en œuvre apparaît aujourd'hui complexe et parfois controversée.

Plus globalement, ces interrogations conduisent à poser la question de la convergence du niveau des salaires au sein de l'Union où les écarts de revenus entre les régions les moins et les plus riches varient dans des proportions

importantes. Afin d'éviter une mise en concurrence concentrée sur les salaires, il s'agirait de promouvoir une coordination des négociations salariales sur le modèle de celle initiée par la CES, qui permet de fixer des lignes d'orientation communes aux différents pays, basées sur les taux d'inflation et de productivité du travail.

- Aller vers une harmonisation de la fiscalité applicable aux entreprises

La recherche de l'harmonisation fiscale paraît essentielle pour l'économie et l'équilibre de l'Union européenne en ce qu'elle conduit à supprimer les effets d'aubaine entraînés par une concurrence fiscale interne aux États membres, risque plus prégnant du fait de l'entrée des nouveaux États.

Notre assemblée est convaincue de la nécessité d'instaurer un ensemble de mesures permettant une réduction des écarts entre systèmes fiscaux allant vers une harmonisation fiscale progressive pour l'ensemble des entreprises.

À cet égard, elle suit avec le plus grand intérêt les travaux de la Commission européenne sur l'élaboration d'une assiette commune d'impôt sur les sociétés, qui devrait faire l'objet d'une proposition de législation communautaire avant la fin 2008. Il convient de permettre dès maintenant une coopération renforcée entre les États désireux de progresser dans cette voie. Si la réforme envisagée par la Commission semble de nature à apaiser les tensions suscitées par la concurrence fiscale au sein de l'UE tout en simplifiant la vie des entreprises, elle ne devrait cependant pas obérer les perspectives, sur un plus long terme, d'une réflexion sur les possibilités de fixation d'une fourchette de taux, à l'image de ce qui existe pour la TVA.

- Clarifier et renforcer les règles du détachement des travailleurs

La directive 96/71 sur le détachement des travailleurs joue un rôle essentiel en visant à instaurer une concurrence loyale dans les prestations de services transnationales, par la garantie du respect des droits des travailleurs et des systèmes nationaux de relations professionnelles ; elle reconnaît aux salariés concernés le bénéfice d'un ensemble minimum de réglementations du pays d'accueil, notamment en ce qui concerne le salaire minimum légal ou conventionnel. Ce rôle a été au cœur de l'un des débats sur le projet de directive sur les services dont la version initiale posait le principe du pays d'origine dans le cadre des prestations de services transnationales, en contradiction avec la directive 96/71 et qui au final a été retiré. En l'état actuel des choses, la situation des travailleurs détachés devrait donc rester régie par la directive 96/71.

Cette directive souffre cependant de difficultés pratiques d'application en raison de la complexité du contrôle des situations rencontrées, compte tenu notamment des possibilités de dérogations prévues et de la co-existence de différentes législations nationales. Elle n'apporte pas, de ce fait, la réponse attendue aux craintes de concurrence sociale sur les conditions de salaires et de travail. Il importe, dès lors, que l'UE s'assure que les États membres prennent leurs responsabilités à cet égard, notamment en matière de coopération

administrative et de coordination, et se dotent de la réglementation nécessaire et des moyens de contrôle adaptés afin de donner aux dispositions de la directive 96/71 toute leur effectivité.

Notre assemblée appuie en conséquence la démarche entreprise en ce sens en avril 2006 par la Commission européenne pour renforcer l'application de ces dispositions en invitant les États membres à réexaminer leurs systèmes de contrôle et de mise en œuvre de la directive et se montrera très attentive aux suites qui lui seront réservées. Par ailleurs, elle se félicite également, en ce qui concerne le niveau national, de ce que le législateur français ait consacré un nouveau chapitre du Code du travail au détachement des travailleurs dans le cadre d'une prestation de service transnationale, afin de clarifier et compléter l'ensemble du dispositif existant.

C - ENCOURAGER ET DÉVELOPPER LE DIALOGUE SOCIAL EUROPÉEN

Le dialogue social européen constitue un outil indispensable à la modernisation économique et sociale de l'Europe en même temps qu'une voie privilégiée de régulation au niveau européen.

- Renforcer le rôle des partenaires sociaux

Le processus de mondialisation et les défis de la compétitivité auxquels la Stratégie de Lisbonne doit apporter une réponse supposent un développement durable qui ne peut se réaliser sans l'implication des partenaires sociaux. Le nouveau programme d'action du dialogue social européen pour 2006-2008 traduit ainsi la volonté des partenaires sociaux de participer aux enjeux de la croissance, de l'emploi et de la modernisation du modèle social européen ; il constitue, par ailleurs, un moyen de continuer à renforcer l'autonomie des partenaires sociaux à l'égard des institutions européennes, au travers de l'engagement de négociations collectives indépendantes des initiatives de la Commission.

Notre assemblée approuve pleinement cette démarche qui reconnaît le rôle primordial des partenaires sociaux au sein de l'UE. Elle soutient également la poursuite du travail d'accompagnement et d'aide au développement du dialogue social dans les NEM ainsi que dans les pays candidats.

- Accroître la portée des accords collectifs conclus au niveau européen

Le dialogue social européen prend une nouvelle dimension tant au plan interprofessionnel ou sectoriel qu'au niveau des entreprises.

Au plan interprofessionnel ou sectoriel, la question se pose de la portée des accords conclus entre les partenaires sociaux européens lorsqu'ils ne sont pas repris par voie de directive. La transposition de ces accords, dits « autonomes », relève des seuls partenaires sociaux nationaux. Or, la place et la portée accordées aux conventions et accords collectifs varient sensiblement d'un État membre à l'autre. Cette diversité peut conduire à limiter la portée et les effets des dispositions négociées au plan européen.

Au niveau des entreprises, à l'exception de la mise en place du comité d'entreprise européen et des modalités d'information, de consultation et de participation des salariés des sociétés européennes, aucun cadre juridique européen n'est défini pour les négociations transnationales. Cette absence d'encadrement juridique des accords transnationaux soulève un certain nombre d'interrogations, notamment sur la portée des engagements conclus ou la légitimité des acteurs de la négociation.

Notre assemblée estime que l'optimisation du dialogue social doit pouvoir s'appuyer sur l'amélioration des instruments de la négociation collective et la prise en compte de l'évolution de la dimension transnationale. Elle rejoint la position de la Commission européenne qui évoque, dans sa communication sur l'Agenda social 2005-2010, la possibilité de créer un cadre juridique pour la négociation collective transnationale, soit au niveau de l'entreprise, soit à l'échelle d'un secteur, et de façon optionnelle, mettant à la disposition des partenaires sociaux un outil pour formaliser la conduite et les résultats de cette négociation. Il n'en reste pas moins qu'un nombre important de questions devront être traitées telles que les modalités de négociation, les normes de validation des accords transnationaux, leur force obligatoire et la question de la hiérarchisation des normes négociées au regard des différents niveaux contractuels nationaux.

II - INSCRIRE LA COMPÉTITIVITÉ DANS LE SOUCI DE CROISSANCE DURABLE A TOUS LES NIVEAUX

La seule réaction aux conséquences de la mondialisation est insuffisante tant il est impératif d'anticiper et de mener une politique volontariste dans un contexte économique globalisé. C'est la raison pour laquelle la recherche de compétitivité est pour notre assemblée un enjeu capital dans les réflexions sur la lutte contre le dumping social et constitue un élément clé des propositions visant à aller vers le mieux-disant social, dans un souci de croissance durable.

A - AU NIVEAU INTERNATIONAL

- Pour l'ensemble des pays, s'inscrire dans une politique de croissance durable

La mondialisation ne saurait être un jeu à somme nulle, mais un jeu à somme positive. La recherche de la compétitivité doit se faire à tous les niveaux, en l'envisageant comme le moyen d'atteindre une croissance durable profitable à tous. Elle a donc vocation à s'inscrire dans le long terme et, partant, à ne pas s'appuyer sur la seule recherche des plus bas coûts et des pratiques de dumping social.

Pour s'inscrire dans le long terme, la croissance durable doit prendre en compte les ressources naturelles, les matières premières disponibles et respecter les grands équilibres de l'environnement. La recherche de la croissance durable nécessite également de préserver et renforcer la cohésion sociale reposant sur une redistribution harmonieuse des richesses créées, un bon niveau de protection sociale, de formation et de qualification des personnes.

Tous les pays, développés et émergents, sont concernés par ces enjeux.

Notre assemblée affirme son attachement à la notion de compétitivité à long terme, notamment dans les pays émergents. Cet objectif peut paraître utopique tant il se heurte à des problématiques lourdes telles que la question du contexte politique et démocratique et le respect des droits fondamentaux. Pourtant, il apparaît essentiel, pour tous les pays, de prendre en compte les enjeux de long terme de la compétitivité, c'est-à-dire en intégrant toutes ses facettes, notamment les enjeux de cohésion économique et sociale.

B - AU NIVEAU EUROPÉEN

1. Développer la compétitivité de l'économie européenne

- Activer la Stratégie de Lisbonne

Notre assemblée a déjà été amenée en novembre 2005 à apporter sa contribution au rapport de synthèse du CESE sur la Stratégie de Lisbonne. Si celle-ci, révisée par le Conseil européen, permet de mieux analyser les forces et les faiblesses de l'économie européenne, elle ne constitue pas encore une véritable politique économique européenne. Or, il est indispensable, pour réaliser les objectifs affichés, qu'une coopération accrue en matière économique soit instaurée, ce qui renvoie notamment à la question budgétaire.

Notre assemblée rappelle à ce sujet que la Stratégie de Lisbonne doit maintenir un équilibre entre les aspects économique, social et environnemental et souligne en ce sens l'importance de l'orientation des fonds structurels en faveur des politiques de l'emploi et de soutien à l'innovation dans les NEM.

Enfin, il importe que les citoyens puissent comprendre et s'approprier les enjeux de la Stratégie de Lisbonne. Les CES des États membres et le CESE ont un rôle majeur à jouer pour associer le plus largement la société civile aux objectifs de Lisbonne et à leur évaluation.

- Promouvoir un espace européen de recherche et d'enseignement supérieur

À travers la Stratégie de Lisbonne, l'UE a fait le choix de la croissance économique fondée sur une dynamique de mobilisation de la connaissance au service de l'emploi. Le Conseil se réjouit de cette orientation et rappelle que la recherche-développement, l'innovation et l'éducation sont des moteurs de la croissance de la productivité et par là-même des enjeux pouvant donner à l'UE plus de compétitivité.

Cependant, l'Union doit accélérer sa progression vers l'objectif de 3 % du PIB pour les dépenses en R&D. Ceci nécessite un investissement soutenu en termes de dépenses publiques ainsi que des moyens plus puissants pour inciter les entreprises à s'engager dans l'innovation et la R&D. Pour atteindre ces objectifs, notre assemblée préconise de placer la recherche et l'innovation au cœur de l'ensemble des politiques de l'Union européenne mais aussi de leurs financements. Cela impose une amélioration de l'accès des PME au financement, une concentration des fonds structurels sur ce secteur, la création d'un brevet européen et un appui à la R&D privée.

Par ailleurs, en ce qui concerne l'enseignement supérieur, dans un contexte de mondialisation accrue des échanges et des activités productives, il est nécessaire de développer un réseau européen et international d'universités, de grandes écoles et d'entreprises et de favoriser la poursuite de l'harmonisation des diplômes sur le modèle du LMD.

- Instaurer en Europe une « Charte pour les petites entreprises »

Les États-Unis ont instauré un système (*Small Business Act*) visant à réserver une part de l'achat public américain aux seules PME américaines (objectifs fixés paritairement, chaque année par secteur, entre 23 % et 40 %), bénéficiant pour se faire d'une dérogation de la part de l'OMC.

Alors même que l'UE reconnaît le rôle déterminant des PME dans la diffusion de l'innovation et l'amélioration de la croissance et de l'emploi, elle ne s'est pas donné les moyens d'un système de ce type permettant d'offrir aux PME européennes un accès facilité aux marchés publics.

Ainsi que le proposent des organisations regroupant des PME du secteur des technologies de l'information et de la communication, il apparaît nécessaire que l'UE engage une démarche en vue d'obtenir de l'OMC une dérogation semblable. Dans ce cadre, pour les PME et TPE, un accès réservé aux marchés publics devrait être examiné en accord avec les branches professionnelles concernées. Dans tous les cas, l'accès aux programmes de recherche européens devrait leur être facilité.

2. Mettre en place une politique européenne face aux délocalisations

- Anticiper les évolutions pour prévenir les délocalisations

Si les délocalisations constituent pour une partie d'entre elles un mouvement qui semble inévitable, il est cependant possible de lutter contre leur ampleur et leur accélération en s'inscrivant dans une démarche d'anticipation et de promotion de la compétitivité.

La mise en œuvre d'une politique industrielle ambitieuse et coordonnée, d'une politique de l'emploi, de la recherche et de l'innovation volontariste et d'une politique structurelle qui réponde aux objectifs de compétitivité constituent les vrais moyens de la prévention contre les délocalisations. À ce titre, la création d'un espace de compétitivité pour les entreprises, notamment à travers la réussite

de la Stratégie de Lisbonne révisée, représente la principale ressource que pourra mobiliser l'Europe. De la même façon, la réponse aux délocalisations passe par une meilleure connaissance des évolutions des marchés, et notamment du marché du travail, ainsi que des besoins de formation et d'élévation des qualifications de la population active. Les fonds sociaux européens ont dans ce cadre un véritable rôle à jouer et doivent être optimisés en ce sens.

- Accélérer la mise en place du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation

Le Conseil se félicite que l'UE prenne en compte les effets de la mondialisation et contribue ainsi à favoriser le retour à l'emploi des travailleurs licenciés dans le cadre de restructurations de dimension européenne, en proposant un fonds européen d'ajustement à la mondialisation qui s'inscrit dans une logique de solidarité. Il estime toutefois que ce fonds ne doit pas rester symbolique. Ainsi, les critères d'intervention du fonds doivent être précis pour assurer une visibilité sur ses actions, rigoureux pour assurer la seule prise en compte des restructurations de dimension européenne, mais aussi réalistes pour garantir une mise en œuvre effective et un impact réel.

Le Conseil regrette par ailleurs que les ressources du Fonds ne soient pas budgétisées dans un cadre pluriannuel et qu'elles reposent sur les seuls crédits non dépensés du budget européen de l'année précédente. Enfin, il souhaite qu'une synergie soit trouvée entre le futur règlement créant le Fonds et les autres fonds participant à la cohésion des États de l'Union, et que la procédure intègre la consultation des partenaires sociaux.

- Prévoir le remboursement des aides de l'UE par les entreprises bénéficiaires qui ne respectent pas leurs engagements

L'introduction de clauses de remboursement des aides en cas de délocalisation permettrait de sanctionner les comportements opportunistes, même si une telle mesure peut s'avérer difficile à mettre en œuvre. Afin de les rendre applicables, le Conseil appuie la proposition du Conseil d'orientation pour l'emploi relatif aux aides des pouvoirs publics, qui vise à limiter les aides remboursables aux aides directes constituant la contrepartie d'un investissement et prévoit que le montant du remboursement soit proportionné à la durée d'engagement prévue lors de l'octroi de l'aide. En revanche, notre assemblée serait favorable à ce que cette réflexion se poursuive et permette d'envisager une approche plus large sur les conditions de remboursement.

3. Garantir l'équilibre entre liberté des échanges commerciaux internationaux et sauvegarde du marché intérieur européen

Le multilatéralisme est le gage de relations commerciales équilibrées qui profitent tant aux pays développés qu'aux pays en voie de développement. Pour autant, un équilibre doit être trouvé entre liberté des échanges commerciaux et sauvegarde du marché intérieur européen. Il est ainsi impératif que l'Europe soit forte et unie dans les négociations à l'OMC, que les mandats donnés à la

Commission soit clairs et respectés et que l'objectif de tout accord ne se réalise pas au profit d'un groupe restreint de pays.

- Utiliser chaque fois que nécessaire les clauses de sauvegarde prévues par l'OMC dans les importations

Les clauses de sauvegarde figurant dans les accords commerciaux internationaux peuvent être mises en œuvre lorsque les importations désorganisent ou risquent de désorganiser le marché des pays importateurs et/ou lorsque l'existence de pratiques de dumping commercial sont établies. Elles permettent ainsi d'imposer un droit additionnel aux droits de douane établis.

Dans ce cadre, la Commission a adopté en mars 2006 des mesures anti-dumping provisoires à l'encontre de l'importation des chaussures en cuir en provenance de la Chine et du Vietnam, à la suite de la mise en évidence de pratiques commerciales déloyales. Il apparaît souhaitable que l'UE mobilise cette possibilité de manière plus rapide et plus systématique afin d'agir dès la survenance des difficultés et d'appliquer, en cas de besoin, les mesures de surveillance et de sauvegarde qui s'imposent afin de préserver ses intérêts.

4. Accroître la capacité d'influence de l'Union européenne dans le monde

- Assurer une cohérence durable de la représentation de l'Europe dans les instances internationales

Comme notre assemblée a déjà eu l'occasion de le souligner en février 2005 dans son avis *Vers une mondialisation plus juste*, aujourd'hui, l'affichage par l'UE de positions réellement communautaires n'existe qu'en matière de négociations commerciales, dans lesquelles un commissaire s'exprime au nom de tous les pays membres. En revanche, dans des domaines tels que les relations Nord-Sud, l'architecture financière internationale, ou encore le traitement de la dette des pays pauvres, des divergences entre États membres ne permettent pas toujours à l'UE de faire entendre une voix cohérente, contrairement à sa volonté d'affirmer sur la scène internationale ses orientations politiques fondamentales sur la dynamique entre l'économie et le social.

L'UE a engagé ces dernières années des actions en faveur de la coordination entre États et le rapprochement des points de vue défendus par ces derniers au sein du FMI et de la Banque mondiale. Toutefois, pour que l'UE pèse dans la gouvernance mondiale, il est indispensable que les pays membres renforcent leur concertation, approfondissent la préparation des propositions et actions qu'ils sont amenés à défendre au sein des institutions internationales et s'expriment d'une seule voix.

C - AU NIVEAU NATIONAL

La lutte contre le dumping social au plan national ne doit pas signifier l'adoption de mesures protectionnistes, qui ne sauraient constituer une réponse à long terme. Notre assemblée entend au contraire proposer des pistes allant dans le sens d'une plus grande compétitivité de notre territoire pour faciliter l'activité en France, favoriser l'emploi et partant, aller vers le mieux-disant social.

1. Favoriser la compétitivité par la formation, l'élévation des qualifications, l'innovation et la recherche

- Doter l'enseignement supérieur de moyens supplémentaires et prévoir une meilleure utilisation des moyens existants pour la formation professionnelle

L'investissement dans l'enseignement supérieur est essentiel pour notre croissance et notre compétitivité futures. Il est, en premier lieu, primordial que la France investisse davantage dans ses universités. En effet, la dépense totale par étudiant représente le tiers de celle des États-Unis (8 000 dollars en PPA contre 23 000, selon l'OCDE), avec un écart considérable de moyens entre les filières. Il est également important de rechercher une taille critique pour nos universités et nos grandes écoles, afin d'éviter la dispersion des moyens destinés à la recherche. Il convient enfin d'envisager le développement de pôles d'excellence qui regrouperaient universités et organismes de recherche, de nature en outre à redonner une visibilité internationale à notre enseignement supérieur.

S'agissant de la formation, il est impératif de ne pas s'arrêter au stade de la formation initiale. À ce sujet, notre assemblée ne peut que rappeler son avis d'octobre 2005 sur *La société de la connaissance dans le cadre de la Stratégie de Lisbonne* qui réaffirme l'importance de développer des stratégies de formation permanente tout au long de la vie, cohérentes et bénéficiant d'un soutien financier approprié, couvrant les activités de formation, afin d'assurer l'élévation des qualifications et le développement professionnel et personnel de tous. Elle souligne à cet égard l'importance des réflexions sur les enjeux de la sécurisation des parcours professionnels.

- Investir dans la recherche et l'innovation

Le Conseil économique et social se félicite des dispositions de la loi de programme pour la recherche du 18 avril 2006 résultant de la prise de conscience de la gravité de la situation de la recherche et de l'innovation en France ainsi que de l'importance des enjeux économiques et sociaux qui y sont liés. Toutefois, ces dispositions ne constituent qu'une première étape d'autant que la volonté exprimée n'est que partiellement traduite en terme de croissance des dépenses publiques, rapportées au PIB. Il s'avère indispensable d'aider le secteur privé à renforcer ses positions technologiques et de l'inciter à augmenter le montant de ses dépenses de recherche, à renforcer ses relations avec la recherche publique et à faire davantage appel à des doctorants et des chercheurs pour ses recrutements.

Enfin, si l'approche menée demeure à ce stade nationale, elle devra être relayée par une volonté et une contribution de la France au niveau européen.

2. Renforcer l'attractivité du territoire

- Favoriser l'apport d'investissements étrangers en France

Selon l'agence française des investissements internationaux, les investissements directs étrangers en France ont doublé en 2005 avec plus de 40 milliards d'euros et 33 000 emplois auraient été créés. Pourtant, des facteurs limitent encore l'attrait de la France.

Notre assemblée soutient la création de pôles de compétitivité qui sont de nature à attirer des investissements et qui conduisent, en outre, au développement d'infrastructures de proximité de qualité. Elle appuie également la volonté affichée en mai 2006 par les pouvoirs publics de mieux valoriser le potentiel économique de la France et de renforcer son attractivité à travers la mise en œuvre de six chantiers prioritaires parmi lesquels l'amélioration des conditions d'accueil des entrepreneurs et des chercheurs étrangers et la simplification des démarches administratives.

Par ailleurs, l'administration devrait être progressivement amenée à jouer un rôle de conseil de proximité afin d'apporter un soutien en particulier aux PME en phase de développement qui n'ont pas nécessairement les moyens d'avoir des services juridiques. Le Conseil préconise également le renforcement de l'action de communication et de promotion des atouts français à l'égard des investisseurs qu'il convient de valoriser tels que la qualification des salariés, une protection sociale de haut niveau, des infrastructures adaptées et des services publics développés.

- Simplifier et adapter la fiscalité des entreprises

La fiscalité des entreprises est devenue un élément important de l'attractivité d'un territoire depuis l'apparition au cours des années 1990 de stratégies affichées de recherche de compétitivité fiscale. La situation de la France apparaît à cet égard mitigée, indépendamment de ses attraits sur le plan économique (concentration de savoir-faire, infrastructures et logistique...).

Pour remédier à cette situation, il conviendrait tout d'abord de mettre en œuvre une fiscalité incitative à l'égard de l'économie, de la connaissance et de l'innovation. La France ne peut, en effet, espérer une croissance forte de l'investissement en recherche et développement sans mener une politique fiscale stimulant l'investissement productif et la formation des personnes. Il conviendrait de conforter et amplifier les dispositions fiscales incitatives en faveur des investissements matériels et immatériels (recherche et formation). Enfin, il convient de donner aux entreprises davantage de lisibilité et de stabilité en poursuivant le travail de simplification engagé sur la fiscalité dans le contexte d'une convergence européenne.

3. Poursuivre la réflexion sur la réforme des cotisations sociales

Le travail ne peut pas être appréhendé que sur son seul aspect « coût », compte tenu du facteur humain qu'il représente et des enjeux en termes de droits sociaux qui y sont attachés. Il n'en demeure pas moins qu'il doit aussi être analysé en termes de compétitivité.

À cet égard, le rapport entre coût du travail et compétitivité n'est pas simple à établir. En effet, l'incidence du coût du travail sur la compétitivité doit être examinée en lien avec les gains de productivité résultant de la formation, de l'élévation des qualifications et de l'organisation du travail.

Composante du coût du travail, le financement de la protection sociale fait aujourd'hui l'objet de nombreux débats dans la mesure où il est parfois accusé de pénaliser les emplois et de freiner la compétitivité des entreprises. Pour le Conseil, la réforme de l'assiette des cotisations sociales semble aujourd'hui une nécessité, pour les entreprises comme pour les salariés. Elle devrait être à même de tenir compte de l'environnement économique des entreprises en vue d'accroître leur compétitivité et donc de favoriser l'emploi.

Différentes propositions sont avancées pour élargir l'assiette des cotisations sociales sur une base qui serait plus favorable à l'emploi. La TVA sociale, la cotisation sur la valeur ajoutée (dont les avantages et inconvénients respectifs sont explicités dans notre rapport), la hausse de la CSG ou encore la modulation du niveau des cotisations sociales suivant la part de la masse salariale dans la valeur ajoutée relèvent de logiques différentes. La question de l'évolution du mode de financement de la protection sociale reste posée, notamment entre des systèmes reposant sur le salaire, sur un mécanisme s'appuyant sur une assiette plus large, et sur la fiscalisation.

Les positions divergent entre les différentes options. Ce débat n'est pas encore tranché. Le Conseil d'orientation pour l'emploi, dans son avis rendu en juillet 2006 sur *L'élargissement de l'assiette des cotisations de Sécurité sociale*, souligne la difficulté à dégager un réel consensus. En l'état des travaux, aucune des voies de réforme expertisées ne paraît s'imposer faute d'indications fiables et complètes sur leurs effets.

Notre assemblée souhaiterait que soient approfondies les différentes pistes. Quelle que soit la réforme qui résulterait d'une telle réflexion à venir, il apparaît indispensable, pour notre assemblée, qu'elle s'inscrive dans le souci de prendre en compte ses conséquences tant pour la compétitivité, le système de protection sociale et le consommateur. Notre assemblée devra prendre sa place dans ce débat.

4. Mettre en place les moyens d'une transparence sur les prix

La pratique des prix les plus bas n'est pas sans effet sur les producteurs et les fournisseurs, contraints d'abaisser les prix de leurs produits. Cette tendance peut menacer la viabilité de ces entreprises, avec des conséquences en termes d'emplois et de conditions de rémunérations, et à terme des risques de fermeture ou de délocalisation.

Certaines méthodes de la distribution (enchères inversées, marges arrières non justifiées, etc.) conduisent à une course au plus bas prix par la recherche du plus bas coût avec pour conséquence l'importation de produits réalisés dans des conditions sociales inacceptables. Cette recherche des prix les plus bas, même si elle contribue au soutien du pouvoir d'achat des consommateurs, ne doit se faire ni au détriment de la qualité des produits, des biens et des services, ni en défaveur des producteurs et des salariés.

S'agissant des produits agricoles et de la production nationale, les efforts des acteurs doivent être répartis équitablement tout au long de la filière. Une attention particulière doit être apportée à la situation d'entreprises que des pratiques de distribution peuvent mettre en péril.

Le Conseil encourage donc les professionnels de la production et de la distribution à développer l'information, la coopération et le partenariat afin de promouvoir conjointement un développement économique et social. Il souhaite en particulier qu'une réflexion soit menée sur les incidences des circuits de distribution sur les producteurs et sur les conditions sociales, en envisageant notamment des moyens d'améliorer la transparence sur les marges et les prix.

III - GARANTIR LA RÉALITÉ DES DROITS SOCIAUX

Outre la promotion de la compétitivité dans une vision positive des réponses possibles au dumping social, il est essentiel pour notre assemblée de formuler des propositions visant à assurer le respect par tous les États et toutes les entreprises des droits sociaux fondamentaux du travail, à tous les niveaux.

A - AU NIVEAU INTERNATIONAL

Au niveau international, deux axes doivent être recherchés. Il convient non seulement de renforcer la bonne application des engagements internationaux, mais aussi d'aller au-delà du socle minimum de droits sociaux, en recherchant les voies de promotion du mieux-disant social.

1. Renforcer la bonne application des engagements internationaux

- S'inscrire dans l'objectif du travail décent défini par l'OIT

Depuis 2000, la promotion du travail décent est au cœur de l'agenda politique de l'OIT, qui propose de « donner à tous les hommes et toutes les femmes de réelles chances d'accès à un travail décent et productif dans des conditions de liberté, d'équité, de sécurité et de dignité humaine ». Cet agenda a été repris en 2004 dans les recommandations de la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation (CMDSM). Le concept de travail décent mis en avant par l'OIT recouvre quatre objectifs stratégiques, à savoir le plein emploi, les droits des travailleurs, la protection sociale et le dialogue social, qui s'inscrivent dans une optique de promotion des besoins humains, individuels et collectifs, mais aussi de développement des économies nationales.

Les collectivités d'Outre-mer sont encore plus soumises aux contraintes de la mondialisation du fait de la taille et de la dispersion de leurs territoires. En effet, l'Outre-mer français connaît, sans doute plus qu'ailleurs, une concurrence déloyale forte, notamment des pays sud-américains et indiens-océaniques (producteurs de bananes, de sucre, de vanille ou de bois par exemple) ; cette concurrence se fait au mépris des objectifs stratégiques mis en avant par l'OIT dans la définition du travail décent.

Pour notre assemblée, l'objectif du travail décent est primordial et doit être promu de façon offensive. S'il passe par un renforcement du rôle de l'OIT, comme nous l'indiquons par la suite en termes de gouvernance internationale, il s'agit aussi pour chaque État, quel que soit son niveau de développement, de s'approprier ce cadre.

- Renforcer la dimension sociale des politiques extérieures, notamment dans le cadre des accords bilatéraux et régionaux

Les accords commerciaux sont marqués par une régionalisation croissante, sous la forme d'unions douanières, d'accords préférentiels ou d'accords de libre échange, qui peuvent comprendre des engagements réciproques, sur la baisse des barrières tarifaires ou sur des clauses préférentielles.

Certains étant déjà complétés par des accords de partenariat économique avec des volets politiques, culturels et économiques, il conviendrait de favoriser le développement de ces engagements en y incluant le respect des droits fondamentaux du travail.

- Inclure une clause sociale dans les accords commerciaux

Plus précisément, il conviendrait de favoriser la rédaction de clauses sociales de façon plus systématique et plus contraignante dans les accords commerciaux.

Ainsi, s'agissant de l'Union européenne, il apparaît fondamental de poursuivre l'orientation prise par le nouveau Système de préférences généralisées (SPG) entré en vigueur en 2002 et faisant explicitement référence aux quatre normes fondamentales de l'OIT citées précédemment et aux huit conventions rattachées. Le nouveau SPG est considéré par la Commission européenne comme l'instrument privilégié pour promouvoir les droits sociaux fondamentaux. La dimension d'encouragement au développement durable est en outre accentuée, par un régime particulier de concessions supplémentaires, le « SPG+ », pour tous les pays en développement présentant des besoins spécifiques qui acceptent les principales conventions internationales en matière de droits sociaux, mais aussi de protection de l'environnement et de gouvernance.

Actuellement, les motifs de retrait temporaire sont étendus aux violations graves et systématiques d'une de ces normes. Cette interprétation pourrait être renforcée en envisageant un retrait plus rapide en cas de violation manifestement constatée.

2. Aller au-delà des obligations minimales

Les évolutions du dumping social montrent que le moins-disant social ne se traduit pas nécessairement par une violation manifeste de droits reconnus, mais s'appuie aussi sur un cercle vicieux de dégradation des droits sociaux. Il semble donc essentiel d'aller au-delà du respect du socle minimum de droits sociaux et de promouvoir une politique de développement de ces droits.

- Développer la pratique des accords cadre au niveau des entreprises multinationales

À côté des engagements des États ou des unions régionales, les acteurs du monde du travail, côté salariés et côté employeurs, qui deviennent aussi mondiaux, initient une démarche d'accords cadre internationaux. Conclues au niveau des entreprises multinationales, ces textes peuvent permettre de dépasser le seul respect des engagements internationaux tout en étant plus contraignants que les codes de conduite.

Le Conseil considère que ces accords doivent être encouragés dans la mesure où ils présentent le double intérêt de développer les droits sociaux concernés et de favoriser le dialogue social au niveau international.

- Donner une réalité aux codes de conduites

Élaborés par des grandes entreprises ou des secteurs professionnels particuliers, les codes de conduite, qui s'inspirent des textes de l'OIT, ne sauraient remplacer les normes contraignantes. Toutefois, ils viennent utilement les compléter en permettant notamment de les faire connaître et de sensibiliser les entreprises. Ces codes ont déjà été mis en œuvre aux États-Unis et en Europe. La Fédération mondiale de l'industrie du sport a ainsi défini un code de bonne conduite auquel ont adhéré de très grandes entreprises.

Il apparaît, en ce sens, souhaitable de veiller à leur bonne application et favoriser le développement de ces codes, tant au niveau des grandes entreprises que de secteurs professionnels divers. Il serait judicieux que les secteurs les plus concernés par la globalisation s'engagent en ce sens, à l'instar de ce qu'a réalisé le secteur de la confection, pour lequel la totalité des codes aborde le travail des enfants, mais aussi l'environnement du travail et les rémunérations.

Dans le même sens, différentes normes internationales, en particulier la norme SA 8 000, garantissent les bonnes pratiques sociales de l'entreprise adhérente et de ses filiales, à partir de critères sociaux reconnus par les conventions OIT. Par ailleurs, dans chacun des pays adhérents à l'OCDE, un point national de contact, PNC, est chargé de promouvoir et mettre en œuvre les principes directeurs de l'OCDE.

Il serait opportun que ces normes, qui labellisent les entreprises en fonction de leur responsabilité sociale et de leurs bonnes pratiques sociales, et ces différents dispositifs soient davantage connus et reconnus.

- Encourager le commerce équitable et le commerce éthique

Le concept de commerce équitable a progressivement émergé et se traduit aujourd'hui par des labels garantissant la filière « commerce équitable » pour des produits répondant à des standards internationaux définis précisément et garantissant qu'un prix juste a bien été versé aux producteurs. Au-delà, le commerce dit éthique vise à favoriser l'amélioration des conditions de travail, le respect de l'environnement et le développement local.

Notre assemblée considère que les démarches de commerce équitable et éthique doivent être encouragées et accompagnées de mesures incitatives. Cela suppose la promotion, au niveau international, de systèmes permettant une transparence, une traçabilité et un contrôle des produits labellisés. Il pourrait être envisagé de prévoir le recours à ce label dans les clauses des accords cadre des entreprises multinationales.

Le commerce équitable ne saurait être la panacée à la question d'ensemble des enjeux sociaux de la concurrence internationale. Pour autant, ses principes favorisent à la fois le développement des pays émergents, notamment dans le domaine agricole, et la bonne information du consommateur final.

Cette démarche, nécessairement internationale, doit être relayée au plan européen ; les réflexions engagées à ce stade tant au niveau de la Commission que du CESE demeurent en effet à un niveau trop confidentiel. Elle doit également se traduire de façon plus concrète en France où la loi du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises donne pour la première fois une définition officielle du commerce équitable, qui « *organise des échanges de biens et de services entre des pays développés et des producteurs désavantagés situés dans des pays en développement. [II] vise à l'établissement de relations durables (...) pour assurer le progrès économique et social de ces producteurs* », et instaure une commission indépendante chargée du contrôle de ces démarches.

B - AU NIVEAU EUROPÉEN

L'Union européenne doit porter un discours clair et cohérent contre les pratiques de dumping social, ce qui suppose que le caractère politique de l'Union soit renforcé au-delà de ses compétences économiques actuelles. Différentes pistes peuvent favoriser l'amélioration des droits sociaux au niveau communautaire.

- Donner les moyens de contrôle des droits sociaux communautaires

La législation sociale communautaire s'est développée comme en témoignent le contenu de la Charte sociale et les directives en matière de droit du travail, notamment sur le temps de travail ou les conditions de travail.

Pour être juridiquement contraignante, la Charte des droits fondamentaux - qui expose dans un seul texte l'ensemble des droits sociaux, économiques, civils et politiques auxquels ont droit tous les citoyens européens - doit être intégrée dans le droit communautaire. Ce texte reste un point d'appui qui mérite d'être

complété. Par ailleurs, les réflexions doivent être poursuivies sur des évolutions de l'obligation d'unanimité pour certaines dispositions en matière de droit social.

L'application dans les États membres se réalise par la transposition dans les législations nationales et par l'application directe par le juge. Les États membres réalisent, à la demande de la Commission, des rapports écrits faisant état de l'application d'une législation transposée. Toutefois, il n'existe pas de contrôle par les instances européennes du respect effectif dans les entreprises de l'application du droit, qui relève en effet des corps d'inspection nationaux.

Sans aller jusqu'à envisager la création d'une inspection du travail européenne, qui poserait le double problème de l'articulation avec les corps de contrôle nationaux et des modalités de mise en œuvre, il semblerait utile que la Commission puisse vérifier la bonne application, de fait, de la législation par des contrôles annuels sur place sur des pans considérés comme primordiaux.

- Utiliser le mieux-disant social dans les marchés publics

La possibilité de clauses sociales dans les marchés publics est un sujet récurrent en France, restant fortement encadré, voire empêché par le droit communautaire sur le fondement du principe de la libre concurrence. C'est donc bien au niveau européen, et non national, qu'il convient de mener une réflexion visant à infléchir la législation relative aux marchés publics dans un sens permettant de prendre en compte le mieux-disant social.

Notre assemblée souhaiterait qu'une évolution du droit communautaire relatif aux marchés publics puisse être engagée dans cette direction. Soit le respect de normes sociales précisément définies deviendrait un critère de recevabilité même de l'offre, soit la présentation de la situation sociale de l'entreprise candidate pourrait faire l'objet d'une analyse prise en compte dans la notation de l'offre. Dans cette dernière hypothèse, l'harmonisation et la généralisation des dispositifs de notation sociale pourraient fournir des indicateurs pertinents pour l'évaluation de l'offre.

Quelle que soit la modalité technique, il apparaît essentiel, pour notre assemblée, que la législation communautaire reconnaisse la possibilité de faire du facteur social un élément déterminant dans l'octroi d'un marché public. L'État et les acheteurs publics donneraient ainsi l'exemple de la recherche du mieux-disant social, définis dans tous les cas dans le respect de la loi.

- Valoriser la responsabilité sociale des entreprises

Signifiant qu'une entreprise doit être vigilante non seulement à sa rentabilité et à sa croissance, mais aussi aux impacts sociaux et environnementaux de son activité, la Responsabilité sociale des entreprises (RSE) est un concept de plus en plus utilisé. Il se traduit par le développement de différents outils, tels que les rapports des entreprises sur leurs résultats dans le domaine social et environnemental, les indices boursiers socialement responsables, la notation des entreprises sur des critères sociaux par des agences spécialisées.

À l'instar des dispositions de la loi relative aux nouvelles régulations économiques en France, la question de la réglementation sur ces outils semble être une tendance dans différents États. À ce stade, la Commission européenne en reste à une démarche de recommandation et non de réglementation à l'égard des entreprises en ce qui concerne la publication de rapports. Elle relève que « *le dialogue social, en particulier sectoriel, a constitué un outil efficace d'encouragement des initiatives de RSE (...) pourtant la mise en œuvre et l'intégration des politiques de RSE par les entreprises pourraient encore être améliorées* ». La Commission européenne soutient le lancement récent d'un partenariat pour la RSE ouvert à toutes les entreprises de l'Union et d'une « Alliance européenne pour la RSE », signifiant ainsi en même temps son souhait d'opter pour une démarche volontaire sans réglementation. L'ouverture d'un portail européen présentant les différents accords, leur mise en œuvre et le bilan qui en est tiré par les partenaires fournirait un appui opérationnel qui aurait un effet incitatif.

Bien que la notion même de RSE suppose, dans son acception initiale, le volontariat, notre assemblée suggère, sur la base du développement de ces outils, déjà accepté par nombre d'entreprises, d'aller vers une démarche plus incitative afin de généraliser la prise en compte de la RSE et des engagements qui y sont liés. Celle-ci doit, en outre, être intégrée non seulement par l'entreprise, mais aussi par l'ensemble de ses parties prenantes (salariés, organisation syndicales, actionnaires, clients, fournisseurs) ainsi que par les pouvoirs publics.

- Inclure les objectifs du travail décent au sein des politiques de voisinage avec les pays extérieurs et des programmes de développement

Outre l'intégration en son sein des objectifs de travail décent - qui passe notamment par l'encouragement auprès des États membres de la poursuite du processus de ratification et d'application des conventions de l'OIT - l'Union européenne s'engage dans la promotion du travail décent en mobilisant en ce sens les politiques de voisinage et de développement.

Dans sa communication du 24 mai 2006, la Commission indique clairement qu'elle entend mieux mobiliser les politiques extérieures de l'Union européenne. Ainsi, dans la perspective de l'adhésion, les pays candidats doivent intégrer la totalité de l'acquis communautaire, ce qui contribue directement à la prise en compte de l'agenda du travail décent. S'agissant de la politique européenne de voisinage, avec les pays qui sont engagés dans un processus de rapprochement graduel avec l'Union, d'autres voies de promotion du travail décent sont également recherchées. La politique de relations régionales et bilatérales ainsi que la coopération au développement prennent en compte explicitement les engagements en matière de travail décent. Ainsi, le règlement CE n° 2110/2005 impose le respect des droits sociaux fondamentaux par les attributaires de marché pour les contrats financés par l'aide communautaire et la Commission envisage d'étendre cette disposition aux contrats financés par le Fonds européen de développement.

Notre assemblée se félicite de cette démarche et souhaite que l'Union continue à s'engager en ce sens, dans ses relations extérieures, tant en termes de promotion du travail décent que de prise en compte du respect des droits sociaux dans les contrats accompagnés de financements communautaires.

- Établir des règles sociales minimales pour les importations

L'établissement de règles sociales minimales applicables dans les entreprises étrangères exportant vers l'Union, sur le modèle de ce qui existe déjà en matière de normes minimales techniques applicables aux produits importés, pourrait être envisagée comme la condition d'une importation dans l'UE. Un calendrier précis de progression des normes sociales exigées permettrait de tenir compte de l'inégalité de leurs niveaux de développement et des efforts conduits. C'est à défaut seulement du respect de ces normes sociales minimales que des droits seraient prélevés sur les produits concernés. Sous réserve d'une expertise sur les modalités de mise en œuvre d'un tel système, notre assemblée y voit une incitation forte à l'amélioration des conditions de travail et de protection sociale dans les pays émergents.

C - AU NIVEAU NATIONAL

La bonne application du droit du travail, sur le territoire national même, apparaît comme une condition impérative de la lutte contre le dumping social. Il ne peut, en effet, être envisagé une démarche à l'égard des États et entreprises étrangères si les entreprises nationales elles-mêmes se livrent à des pratiques relevant du dumping social, en enfreignant, contournant ou dégradant les droits sociaux. Deux axes semblent, en ce sens, devoir être recherchés. Le premier concerne le développement de la politique du travail, le second la conditionnalité de l'aide de l'État en fonction de la politique de l'entreprise.

1. Rendre la politique du travail plus cohérente et plus efficace

Longtemps marginalisée au profit de la politique de l'emploi (lutte contre le chômage), la politique du travail (relations individuelles et collectives de travail) a fait l'objet d'un renforcement récent par une action volontariste du ministère chargé du Travail afin de définir des objectifs précis et cohérents, s'agissant notamment de la prévention et du contrôle. Notre assemblée souhaite rappeler à cet égard la nécessité d'une législation préventive, explicative, réparatrice et adaptée aux évolutions de l'environnement économique et social garantissant les droits des salariés victimes de licenciements économiques. Par ailleurs, elle considère que trois éléments constitutifs de la politique du travail peuvent directement contribuer à la lutte contre le dumping social.

- Rendre plus effectif le droit du travail, notamment en améliorant sa lisibilité

Se référant explicitement à l'avis rendu en juin 2003 par notre assemblée sur le thème de l'accès au droit (*L'accès de tous aux droits de tous, par la mobilisation de tous*), la circulaire du ministère chargé du Travail relative aux

orientations pour une politique du travail souligne « *l'attente collective autour de la notion d'effectivité du droit du travail* ». Le Conseil encourage la poursuite de la politique ainsi mise en œuvre qui vise à donner une cohérence en termes de contenu et de méthode prioritaires. À cet égard, comme l'indique l'avis précité du Conseil, l'intérêt attaché à « *la maîtrise des organisations complexes du travail (sous-traitance, prestations de service...) ou particulières (travail saisonnier, intérim, CDD)* » semble tout particulièrement pertinent dans le double souci du respect des droits des salariés et de la concurrence saine.

La notion d'effectivité du droit du travail, c'est-à-dire de sa bonne application, suppose aussi au préalable que la règle édictée soit claire et connue. En ce sens, la recodification en cours du Code du travail doit favoriser une lisibilité accrue et, partant, une meilleure compréhension et une application plus efficiente.

- Sanctionner davantage le recours au travail illégal

Au cœur des domaines à contrôler, le travail illégal semble devoir être reconnu comme une priorité, non seulement dans l'optique du respect des droits sociaux, mais aussi car il s'agit de l'atteinte la plus frontale à l'égalité des conditions de concurrence entre entreprises. Notre assemblée attire l'attention sur la nécessité de poursuivre l'action entreprise par la commission nationale de lutte contre le travail illégal depuis 2004 et d'actualiser régulièrement la liste des secteurs d'activités prioritaires.

En outre, il semble important, pour le Conseil, de sanctionner davantage sur le plan pénal le recours au travail illégal, de façon suffisamment dissuasive pour décourager toutes les pratiques interdites par la loi et relevant de la notion de travail illégal, à savoir le travail dissimulé (absence de déclarations obligatoires, de remises de bulletin de paie, dissimulation d'heures de travail...), le prêt de main-d'œuvre en dehors du cadre légal, l'emploi irrégulier de travailleurs étrangers et le trafic de main-d'œuvre étrangère.

- Renforcer les moyens des corps de contrôle, en particulier de l'inspection du travail

Si la bonne application du droit suppose une politique du travail cohérente et efficace, il n'en demeure pas moins que les moyens de l'inspection du travail, même accompagnés de thèmes prioritaires, restent insuffisants. Le Conseil estime que la politique actuelle d'augmentation des effectifs doit être poursuivie dans le temps. Elle doit permettre à la fois le développement et l'efficacité du contrôle et une démarche de prévention et de conseil en amont.

2. Penser les modalités d'attribution des aides publiques versées aux entreprises

- Conditionner le bénéfice des aides publiques à leur bonne utilisation dans le temps

Les aides publiques versées aux entreprises visent, pour la majorité d'entre elles, à favoriser l'investissement et la création d'emploi. Il ne nous semble pas acceptable qu'une entreprise bénéficie de ces aides sans s'inscrire durablement dans le respect des motifs pour lesquels elle l'a reçue, à l'exception de cas de contrainte externe imprévus.

Il apparaît donc nécessaire de mettre en œuvre une politique conditionnant plus fortement le bénéfice des aides, notamment au maintien de l'emploi en France, en s'inspirant des récents travaux du COE.

D - SENSIBILISER LES CITOYENS AU RESPECT DES NORMES SOCIALES

- Mettre en place une traçabilité des produits pour permettre l'information des consommateurs

Au-delà du rôle des États et des acteurs du monde du travail aux plans international, européen et national, la question de la sensibilisation des citoyens au respect des normes sociales est un enjeu non négligeable.

Il ne s'agit pas ici de développer un discours moralisateur sur ce que serait un « bon consommateur citoyen » car l'on sait qu'un pouvoir d'achat limité freine logiquement la capacité de choix sur les produits de consommation. Mais il convient de donner les moyens au consommateur de connaître la provenance des produits qu'il est susceptible de consommer. En France, une majorité de consommateurs sembleraient, selon leurs déclarations, disposés à payer plus cher un produit fabriqué dans des conditions socialement acceptables. La traçabilité doit ainsi se traduire par un affichage clair, permettant une transparence réelle sur les conditions de production et de distribution.

IV - AFFIRMER LA NÉCESSITÉ D'UNE GOUVERNANCE INTERNATIONALE

Les enjeux sociaux liés à la globalisation de l'économie supposent un dialogue entre les acteurs du jeu international, tant de la part des organisations internationales, des États que des représentants du monde du travail (représentants des employeurs et des salariés) et des autres composantes de la société civile. Au-delà du dialogue, c'est une véritable coopération qui semble indispensable si l'on veut freiner un cercle vicieux de dumping social.

À cet égard, dans son avis *Vers une mondialisation plus juste*, notre assemblée a déjà plaidé en faveur de la création d'un Conseil de sécurité économique et social. Sur le modèle du Conseil de sécurité au niveau politique, il s'agirait de rassembler des États et des représentants des différentes régions du

monde pour une coordination dans le champ économique et social. Cette réflexion nous semble devoir être poursuivie.

Consciente que la notion de gouvernance internationale s'inscrit nécessairement dans une optique de long terme, notre assemblée a souhaité souligner les facteurs de régulation et de prise en compte accrue du mieux-disant social. S'appuyant prioritairement sur un rôle renforcé de l'OIT, cette régulation nécessite une meilleure coordination entre les différentes organisations internationales, ainsi que la reconnaissance au plan international de la place des partenaires sociaux.

A - RENFORCER LE RÔLE DE L'OIT

- Favoriser la conclusion de conventions internationales pour les travailleurs sur le modèle de la convention maritime de l'OIT

La démarche engagée dans le champ maritime démontre que le développement de conventions internationales précisant les droits des travailleurs au plan international est possible. Adoptée en février 2006 et regroupant les conventions et recommandations maritimes existantes, cette convention peut, en effet, être considérée comme un Code du travail universel relatif à l'ensemble des droits sociaux d'un secteur professionnel. Comme l'a souligné Juan Somavia, directeur général du BIT, cette initiative pourrait utilement être envisagée dans d'autres secteurs. Elle pourrait représenter une vraie avancée contre les pratiques de dumping social.

- Accroître le pouvoir contraignant de l'OIT, notamment par la mise en place de sanctions adaptées, assorties de moyens de contrôle

L'OIT est, sans conteste, l'organisation internationale compétente pour apporter des réponses au dumping social. Sa capacité d'action et d'influence est toutefois étroitement liée à ses pouvoirs notamment en termes de sanctions. Or, le suivi de son activité normative semble encore trop faiblement contraignant.

Comme l'a déjà souligné le Conseil dans son avis précité sur *Vers une mondialisation juste*, l'OIT « donne la priorité au travail d'accompagnement et de persuasion, qui contribue à des transformations durables. Pourtant, face aux manquements graves et persistants de certains gouvernements (...), l'OIT ne dispose pas dans la réalité des faits d'un réel pouvoir de sanction ».

Le Conseil estime, dans la continuité de ce précédent avis, que l'OIT doit davantage recourir à ses pouvoirs contraignants et disposer, pour permettre un contrôle réel, d'un budget suffisant. Une réflexion pourrait, en outre, valablement être engagée afin d'analyser précisément une nouvelle graduation des sanctions, en lien avec des pratiques nouvelles d'infractions aux droits sociaux liées au dumping social.

B - DÉVELOPPER LA COORDINATION ENTRE LES DIFFÉRENTES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

- Développer les relations entre OMC et OIT

Il ne s'agit pas de revenir sur les compétences respectives des deux institutions, le champ du travail relevant de l'OIT et le champ commercial de l'OMC. Pourtant, ce seul rappel suffit à mettre en évidence l'impérative nécessité d'une concertation entre les deux instances compte tenu des liens évidents entre les enjeux commerciaux et sociaux dans une économie globalisée. En ce sens, l'OMC ne saurait se désintéresser d'une réflexion sur la préoccupation sociale dans les négociations commerciales.

Il semblerait judicieux que la France, voire l'Union européenne, plaide en faveur d'un programme de travail commun mettant en cohérence les exigences des deux institutions et établissant des priorités communes, opposables aux États lors des contrôles comme de négociations.

- Inscrire la dimension sociale dans la démarche des autres acteurs internationaux (FMI, Banque mondiale...)

Un dialogue a été initié récemment entre les Institutions financières internationales (IFI), l'OIT, l'ONU et l'OMC relatif à la complémentarité et à la cohérence de leurs politiques et aux interdépendances entre croissance économique, investissements, commerce et travail décent.

Pour le Conseil, à l'instar de l'OCDE avec le TUAC, il est essentiel que chaque organisation internationale impliquée dans des enjeux relatifs au commerce et à l'activité économique et, partant, impactant le facteur travail, intègre les enjeux du travail décent dans leur politique comme un impératif. À cet égard, il convient de souligner que les principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales sont des recommandations adressées par les gouvernements aux entreprises multinationales. Ils énoncent des principes et des normes volontaires de comportement des entreprises, notamment l'application des normes sociales fondamentales de l'OIT.

Le G8 pourrait également s'impliquer utilement dans cet enjeu.

C - RECONNAITRE AU PLAN INTERNATIONAL LA PLACE DES PARTENAIRES SOCIAUX

- Faire émerger les moyens d'un syndicalisme international

Parallèlement à la mondialisation économique et au développement des entreprises multinationales, l'émergence d'un syndicalisme au plan international semble plus lente.

Toutefois, la création d'une nouvelle organisation syndicale internationale issue de la CISL et de la CMT est engagée depuis plusieurs années et doit se concrétiser en novembre 2006. Les moyens d'organiser le dialogue social étant en place au niveau mondial, comme ils le sont dans la Confédération européenne des syndicats et dans la Confédération européenne des cadres au niveau européen, notre assemblée souhaite que les partenaires s'en saisissent pour trouver les réponses aux questions posées par la mondialisation. Il reste toutefois à faire progresser les modes de représentation des salariés de certains pays vers plus de démocratie, notamment en respectant la liberté d'association conformément aux principes fixés par les conventions de l'OIT.

Parallèlement, le rôle de l'Organisation internationale des employeurs (OIE) ainsi que sa place dans les organisations internationales doivent être davantage prises en compte. Son rôle au sein de l'OIT devrait notamment contribuer à démultiplier auprès des entreprises la communication concernant les avancées actées en matière de travail décent.

- Accroître le rôle de la société civile organisée au plan mondial

Notre assemblée, qui a contribué à la constitution de la communauté internationale des CES, a l'occasion régulière de plaider en faveur de l'émergence d'une société civile organisée au niveau mondial, désormais reconnue par des organisations internationales et en particulier l'ONU.

La mise en place de conseils économiques et sociaux est à notre sens *une démarche indissociable du processus démocratique*. Il nous semble donc que la constitution d'instances favorisant le dialogue et la prise en compte de l'avis de la société civile organisée serait un facteur de rééquilibrage du jeu des acteurs de la globalisation et contribuerait à l'émergence de propositions soucieuses du mieux-disant social.

Dans le même sens, l'investissement du Conseil économique et social de l'ONU (ECOSOC) sur les suites des travaux du Sommet de 2005 de l'ONU relatifs à l'emploi productif et au travail décent nous semble particulièrement opportun.

Enfin, il semble que l'association des partenaires sociaux et des autres acteurs de la société civile dans les différentes organisations internationales, notamment l'OMC et les IFI, mériterait d'être encouragée, en s'inspirant par exemple du modèle consultatif de l'OCDE. Celle-ci a, en effet, toujours coopéré avec un Comité consultatif économique et industriel et une Commission syndicale consultative.

CONCLUSION

Bien qu'il en constitue une forme perverse, le phénomène de dumping social est étroitement lié à la globalisation économique et traduit une perte de repères des règles du jeu et une absence de maîtrise des réponses possibles.

Consciente de la complexité des mécanismes en présence, notre assemblée ne souhaite pas pour autant porter un discours de résignation. Elle entend, au contraire, être force de propositions et souligner deux points forts : d'une part, des solutions réalistes existent et peuvent être déclinées aux niveaux international, européen et national ; d'autre part, rien ne se réalisera de façon naturelle sans une volonté politique forte. Celle-ci doit être entendue largement, c'est-à-dire en englobant non seulement les pouvoirs publics, mais aussi les acteurs de l'économie et du monde du travail, en un mot l'ensemble de la société civile. La régulation qui doit nécessairement accompagner les évolutions du marché suppose, en effet, un dialogue économique et social construit.

Dans ce cadre, c'est bien par l'engagement de la France au sein de l'Europe que notre pays trouvera les réponses les plus efficaces et les plus durables. La capacité de l'Union européenne à intégrer les nouveaux États membres en s'en donnant les moyens est un enjeu essentiel, qui fait écho aux débats déjà anciens sur l'approfondissement parallèle à l'élargissement.

Par ailleurs, le Conseil économique et social souligne que cet avis se situe pleinement dans la philosophie qui entend imprégner l'ensemble de ses travaux en concevant un progrès économique au service du progrès social. C'est pourquoi ses propositions sont guidées par la recherche de la place respective, mais articulée, faite aux enjeux de la compétitivité et de la promotion des droits sociaux.

Il est enfin des sujets sur lesquels on ne peut transiger : le respect des droits fondamentaux des travailleurs en fait partie. Laisser faire le dumping social reviendrait à cantonner le travail à un facteur parmi d'autres de la compétitivité.

Au total, ne peut-on considérer que le passage du dumping social au mieux-disant social s'appuie sur un principe : le travail décent. De la même façon que le XX^e siècle a été marqué par la promotion des droits de l'Homme au plan international, la décence dans les relations au travail devrait devenir, comme y incite Dominique Peccoud, conseiller spécial au Bureau international du travail, une « utopie réaliste ».

Deuxième partie
Déclarations des groupes

Groupe de l'agriculture

La mondialisation est devenue une réalité incontournable. Le changement de dimension des moyens de communication a progressivement entraîné un changement de dimension des échanges et des relations entre les divers points du globe. C'est un fait, encore amplifié par l'émergence de nouveaux pays industrialisés.

Le dumping social ne saurait être réducteur des conséquences de la mondialisation car celles-ci sont complexes et peuvent se prolonger d'incidences stimulantes pour le développement économique. Il n'en reste pas moins que le dumping social existe. Personne ne songerait à le contester, ni à en nier les effets rampants désastreux sur le dynamisme de secteurs entiers de notre économie. Le Président Jacques Chirac en a parlé à cette même tribune il y a quelques jours.

Aucun secteur de l'économie ne peut se targuer d'être véritablement à l'abri des manifestations de dumping social. Même l'agriculture est concernée, au travers d'importations à des prix auxquels notre modèle économique et social ne permet pas de répondre.

Or, les conséquences ne sont pas neutres. Peut-on raisonnablement envisager de dépendre d'une intervention extérieure pour notre alimentation quotidienne, lorsqu'on sait combien le monde est instable ? Comment allons nous réagir lorsque nous devons acheter des biens en contradiction avec les normes d'hygiène, de sécurité, de traçabilité, de production... que l'Europe a patiemment et minutieusement élaborées sous la pression des consommateurs ? À quel prix assurerons-nous l'entretien des paysages et l'accès à l'ensemble de notre territoire quand l'activité agricole aura disparu ?

Le dumping social est un sujet terriblement préoccupant. Il suppose de réfléchir sur nous-même et de rassembler nos atouts pour faire face à la concurrence internationale.

L'avis suggère plusieurs pistes. Certaines nous paraissent plus importantes que d'autres :

- l'UE doit être forte et reconnue : elle doit faire preuve d'une réelle cohésion, parler d'une seule voix, représenter l'ensemble des États membres et non quelques intérêts partisans, affirmer son indépendance dans les négociations internationales, etc ;
- les normes environnementales et les réglementations fiscales et sociales doivent être harmonisées au sein de l'Union. Car les distorsions ne sont pas toujours à rechercher avec les pays tiers. Elles existent aussi au cœur de l'Europe ;
- l'adoption d'une TVA sociale permettrait d'améliorer le financement de la protection sociale et d'aider à lutter contre les délocalisations ;

- nous devons renforcer la compétitivité de notre territoire. La qualité de nos produits, la spécificité de nos terroirs, la qualification de nos salariés, la modernisation de nos infrastructures, la qualité de nos services publics... sont partout reconnus. Sachons les mettre en valeur.

Groupe de l'artisanat

Appartenant aux catégories d'entreprises qui ne délocalisent pas et cherchent en permanence à s'adapter aux besoins de leurs clients et aux contraintes du marché, les artisans sont gênés par cette approche de la mondialisation qui sème le discrédit sur tous ceux et celles qui ont le courage d'entreprendre.

La difficulté de l'exercice est d'avoir choisi une approche globale, alors que les comportements diffèrent d'un secteur à l'autre et suivant la taille des entreprises.

Malgré les nuances prenant en compte la particularité des petites entreprises, cet avis reste en de nombreux points sujet à polémique.

Fonder la réflexion sur le fait que le facteur social serait la seule variable d'ajustement de la compétitivité des entreprises est de plus en plus contesté. De nombreux travaux démontrent, en effet, que la stratégie gagnante aujourd'hui repose davantage sur la recherche de salariés qualifiés, d'infrastructures de qualité, de sécurité des approvisionnements, plutôt que sur la course aux bas salaires.

Par contre, les pressions sur les prix sont telles, dans certains secteurs, qu'il importe effectivement de s'en préoccuper, dans la mesure où des pans entiers des activités artisanales sont menacés avec toutes leurs conséquences en termes d'emploi et de cohésion sociale. Au-delà des recommandations de transparence sur les marges et les prix, c'est effectivement une approche nouvelle des coûts qu'il importe d'inventer. Sur ce point, l'avis ouvre des pistes intéressantes.

En dehors des mesures d'amélioration de la compétitivité des entreprises telles que la formation, la recherche et l'innovation, le groupe de l'artisanat apprécie l'idée de repenser le financement de la protection sociale afin qu'il ne repose plus uniquement sur le coût du travail.

Compte tenu de la subsidiarité d'un nombre important de réglementations au niveau européen, il est effectivement nécessaire de viser la coordination des politiques économiques et l'harmonisation des législations fiscales et sociales. Par contre, le fait de préconiser le renforcement de la politique du travail en France risque d'accroître davantage les écarts de développement avec les pays de l'UE alors que l'objectif de l'avis était au contraire de les réduire. C'est la raison pour laquelle le groupe de l'artisanat aurait privilégié davantage les coopérations renforcées et l'accompagnement des entreprises, plus efficaces semble-t-il aujourd'hui pour lutter contre les risques de distorsions de concurrence.

Quant à l'accès aux marchés publics, si l'avis reprend l'amendement nuanciant le *Small Business Act*, pour tenir compte de la spécificité de l'artisanat du bâtiment, l'introduction de la clause de mieux-disant social, contestée au niveau européen, risque de pénaliser les petites entreprises dans la mesure où elles n'auront pas les moyens techniques d'assumer cette charge supplémentaire en matière de formalités.

Pour l'ensemble de ces remarques, le groupe de l'artisanat s'est abstenu.

Groupe des associations

Nos premiers mots vont vers le rapporteur pour saluer le résultat auquel il nous a fait aboutir : faire du marché et de la seule loi qui le régit, **la libre concurrence**, un point d'appui pour faire prévaloir le mieux-disant social.

L'écart entre les discours incantatoires, voire opportunistes, sur l'interdépendance de l'économie et du social et la réalité vécue par les entreprises et leurs salariés comme par les populations sur les territoires démontre l'importance pour notre assemblée de mener une analyse critique sans complaisance afin de faire émerger des propositions réalistes pour que la mondialisation des échanges ne s'arrête pas à la production de richesse mais qu'elle intègre l'impérieuse nécessité d'y attacher des effets bénéfiques durables tant en matière sociale que pour le développement, au Nord comme au Sud.

C'est en partant de cette réflexion que le groupe des associations a voté l'avis.

Trois principes contenus dans l'avis conduisent à cette position :

- une vision qui place la personne humaine au cœur des finalités de la production de richesse dans une économie de marché mondialisée ;
- un constat qui établit que la contrepartie de la liberté de commercer, c'est la régulation comme méthode ;
- une exigence qui cible en premier lieu l'Europe : plus de détermination politique pour lutter contre le dumping social et installer dans la durée une dynamique de mieux-disant social.

Notre groupe est particulièrement sensible à ceux relatifs à la formation tout au long de la vie, l'élévation des qualifications et la recherche comme moteur de la compétitivité des entreprises. Néanmoins, nous souhaitons donner notre point de vue sur deux autres sujets.

- Les politiques publiques tant au niveau de l'Union européenne que des États méritent d'être clarifiées et plus pertinentes face aux délocalisations.

Ceci est particulièrement vrai pour les financements octroyés aux entreprises.

Souvent critiquées à tort sur le fait qu'elles soient budgétivores, les associations ont elles-mêmes travaillé avec les pouvoirs publics à la définition de nouvelles règles du jeu s'appuyant sur une politique de contractualisation pluriannuelle qui génère contrôle et évaluation de l'usage des fonds publics.

Nous estimons que cette **culture de partenariat contractuel** peut être transposée, avec les adaptations nécessaires, au monde économique. Elle éviterait l'effet d'aubaine de nature à rendre éphémère l'installation d'une entreprise sur un territoire donné au détriment de l'emploi et du développement local.

Notre groupe soutien également l'idée du **remboursement des fonds publics** lorsque les engagements ne sont pas tenus. Il s'agit là d'engagements réciproques qui imposent la loyauté des parties.

Quant à la prise en compte du **mieux-disant social dans les marchés publics**, le groupe des associations ne peut qu'appuyer les propos de l'avis. Il déplore que les dispositifs de la commande publique soient souvent utilisés uniquement comme un outil garantissant la transparence de la décision publique dans un régime de libre concurrence alors que, comme l'indique l'avis, les pouvoirs publics pourraient donner l'exemple en s'érigeant en acheteurs responsables faisant du facteur social un élément déterminant de l'octroi d'un marché public. Le Conseil national de la vie associative a déjà fait des propositions en ce sens dans le champ de l'insertion sociale et professionnelle de publics fragiles et le groupe reste convaincu que la puissance publique doit se donner les moyens de prendre en compte l'intérêt général lorsqu'elle a recours aux acteurs privés pour ses propres besoins.

- L'Europe qui s'est d'abord construite sur un objet économique devrait tenir compte du nouveau contexte qui s'impose à elle en s'engageant dans une politique volontariste de lutte contre le dumping social à l'intérieur de ses frontières tout en s'impliquant davantage dans les instances internationales.

À cet égard, notre groupe est particulièrement attaché aux dispositions de l'avis relatives à la Charte des droits fondamentaux qui résulte du Sommet de Nice traitant à la fois des droits sociaux, économiques, civils et politiques. Elle constitue un référentiel minimum qui devrait, comme le propose l'avis, avoir force de loi à côté des initiatives que le monde économique est capable de prendre, telle par exemple la mise en œuvre de code de bonne conduite au niveau international.

À l'issue de nos travaux, mêlant l'intérêt économique et les droits de tous les citoyens, le groupe des associations est davantage encore convaincu qu'à tous les niveaux, national, européen et international, l'émergence d'une gouvernance bien construite entre la société civile et le politique constitue une réponse appropriée aux défis de notre temps.

Groupe de la CFDT

Cet avis aborde la dimension sociale de la mondialisation sous l'angle de pratiques dénommées dumping social. Il souligne la nécessité, face à la concurrence internationale, de préserver les acquis sociaux dans leur diversité résultant des niveaux de développement. Cette approche, défensive mais légitime, ne doit pas faire oublier les défis du développement auxquels sont confrontés les pays émergents qui doivent accéder au bien-être et établir un minimum de droits afin de garantir un travail décent.

Notre situation de pays développé, globalement bénéficiaire de l'ouverture des marchés, oblige à faire une analyse fine et objective des réalités pour éviter la solution illusoire et dangereuse du protectionnisme. Or, les analyses du rapport ne facilitent pas la distinction entre les origines des différentes mutations que rencontrent notre économie et nos systèmes sociaux.

La mondialisation n'est pas responsable du déséquilibre démographique de nos régimes de retraite ni des exigences croissantes en matière de soins, etc.

Et si notre type de développement est remis en cause, c'est avant tout parce qu'il a engendré les dégâts sur l'environnement que nous connaissons, bien avant que la forte croissance des pays émergents - qui n'ont pas moins droit aux ressources de la planète que les pays riches - n'aggrave la situation.

La tentative de définition du dumping social n'éclaire pas plus le débat. Celui-ci révèle une perplexité partagée, entre autres sur la référence au degré d'intention dont le caractère subjectif rend toute application aléatoire ou arbitraire. Nous préférons retenir la conclusion de ce paragraphe qui incite à poursuivre les réflexions sur le dumping social dans le cadre des instances internationales afin d'aboutir à un concept opérationnel.

La CFDT approuve la seconde partie de l'avis qui rappelle l'importance stratégique de la construction de l'Union européenne. C'est pour la CFDT le premier espace de régulation économique et sociale et une plate forme régionale pour affronter la concurrence internationale. L'existence de l'euro constitue un premier instrument efficace contre les risques de dévaluation, qui, toutefois, n'empêche pas que des dispositions fiscales non coopératives soient adoptées par certains membres, laissant craindre une forme de dérégulation.

C'est dans l'espace européen que l'on peut organiser un premier niveau de convergence entre différents systèmes sociaux. Pour y parvenir il faut intégrer la charte des droits fondamentaux dans le droit communautaire et revoir la règle de l'unanimité en matière d'évolution des droits sociaux afin de dépasser les blocages.

C'est également dans l'espace européen que l'on trouve des dispositifs pour adapter l'économie aux enjeux de la mondialisation, que ce soit en termes d'insertion pertinente dans la division internationale du travail, de politiques coordonnées pour améliorer la compétitivité ou de prise en compte de la cohérence des territoires.

La CFDT reconnaît l'intérêt d'un nouvel outil européen, le Fonds européen d'ajustement de la mondialisation. Ce dispositif, insuffisamment abondé, ne dispense pas d'anticiper sur les mutations et doit aider les salariés des secteurs menacés à évoluer vers d'autres emplois.

Au-delà des normes et règlements, difficiles à comparer, à définir et à appliquer dans l'espace mondial, il est nécessaire de donner une place plus large au dialogue social, à tous niveaux, pour développer et adapter les droits lorsqu'ils existent, en acquérir de nouveaux dans les pays les plus démunis et veiller à leur application dans un État de droit.

Les engagements de Responsabilité sociale des entreprises (RSE) participent de cette démarche de progrès et la CFDT soutient la généralisation de ces initiatives, qui englobent le comportement de l'entreprise vis-à-vis de ses salariés comme de ceux des sous-traitants et fournisseurs quel que soit leur pays d'appartenance.

La CFDT a voté cet avis.

Groupe de la CFE-CGC

Si nous concevons qu'il faille tirer le meilleur parti de l'ouverture économique et de l'insertion dans les échanges mondiaux, il est quand même primordial de réduire les conséquences négatives de la mondialisation. Il faut inventer de nouvelles formes de régulation. C'est pourquoi, le groupe de la CFE-CGC propose :

- un respect des normes internationales du travail en luttant notamment contre l'exploitation éhontée de populations en abolissant le travail forcé ;
- un contrôle en matière de détachement des travailleurs qui soit placé entre les mains du pays d'accueil afin d'éviter la concurrence déloyale sur son propre territoire ;
- la mise en place d'une meilleure coordination et convergence à la hausse du niveau de vie en Europe afin d'éviter une concurrence sociale et salariale négative ;
- une harmonisation fiscale et sociale afin que les États membres puissent élever progressivement leurs législations vers des normes de qualité garantissant un niveau conséquent de protection des consommateurs, des travailleurs et de l'environnement ;
- un renforcement des dépenses productives au niveau européen pour promouvoir la recherche et le développement ;
- une régulation de la concurrence qui sert de prétexte aux délocalisations. Dans un contexte de baisse des coûts souvent évoquée pour expliquer les délocalisations, la CFE-CGC préconise la création de la cotisation sociale sur la consommation pour lutter contre les délocalisations et favoriser l'emploi. La réforme que la

CFE-CGC défend depuis longtemps consiste à élargir l'assiette des cotisations pour dégager de nouvelles ressources. Cela passe par la suppression partielle de la part employeur des cotisations maladie et son remplacement par une nouvelle cotisation assise sur la consommation. Contrairement à la TVA sociale que préconise l'avis qui est un impôt, ce nouveau prélèvement serait une cotisation affectée totalement à la branche maladie. Elle permettrait aux entreprises françaises qui produisent des biens en France d'améliorer leur compétitivité en baissant leur prix de revient à l'exportation grâce à la baisse des charges sociales patronales ;

- une meilleure prise en compte de la responsabilité sociétale et environnementale des entreprises s'impose. C'est pourquoi le groupe de la CFE-CGC aspire à ce que l'encadrement dispose d'un réel droit d'expression et de proposition sur la politique de gouvernance de l'entreprise.

Le groupe de la CFE-CGC a voté l'avis.

Groupe de la CFTC

Entrée aujourd'hui dans une nouvelle phase de son développement, clairement marquée par les principes de l'économie libérale, la mondialisation fait naître chez nos contemporains un sentiment général d'inquiétude. Et il est logique que notre assemblée se soit saisie d'une réflexion sur le dumping social, qui constitue une des manifestations du phénomène.

Les débats au sein de la section ont été nourris, souvent contrastés et toujours riches des différentes lectures qui sous-tendent l'observation des échanges internationaux. Le rapporteur, Didier Marteau, a eu à conduire la rédaction d'un avis délicat. Le groupe de la CFTC tient ici à lui rendre hommage tant pour l'affirmation des solides convictions qui l'habitent que pour sa capacité à écouter, à ordonner et à transcrire en un avis collectif cohérent la diversité des approches.

Le groupe de la CFTC approuve l'architecture générale de l'avis ; il appuie l'ensemble des recommandations et propositions émises, il a voté l'avis.

Cette intention affirmée dès cet instant permet à la CFTC d'exprimer à notre assemblée ce qu'elle aurait aimé lire de façon plus assurée dans l'avis.

Première affirmation : le caractère à la fois inéluctable et prometteur de la mondialisation. L'avis nous apparaît sur ce plan par moments un peu timide. La mondialisation n'est pas seulement un processus économique « démontrant sa grande capacité productive ». Elle est aussi un processus humain qui contribue à rapprocher les hommes, à élever leur niveau de vie, à briser les frontières de l'hostilité, à diffuser les principes et les traductions concrètes de la démocratie, à développer le progrès politique et social, à construire la communauté des hommes.

Si l'inquiétude est réelle, face à la grande puissance de la mondialisation, face aux difficultés des autorités nationales et internationales à la contrôler, face aux dérèglements qu'elle engendre sur le marché du travail, sur le marché des capitaux, sur les ressources naturelles, le but à atteindre est celui d'une nouvelle gouvernance et non pas celui d'un repli protectionniste, anti-mondialiste, égoïste... et vain. S'interroger sur le caractère inéluctable ou non de la mondialisation, c'est un peu se demander si l'automne vient toujours après l'été...

Deuxième conviction : la nécessité de relancer l'Union européenne. Parce que les marchés sont mondiaux alors que les règles sociales restent nationales ou régionales, parce que le rôle régulateur des États s'atténue, parce que les mécanismes économiques risquent d'échapper à tout contrôle, parce que la course au moindre coût se fait sans règle, il importe d'affirmer la nécessaire relance d'une Union politique européenne qui régule l'économie.

Il ne s'agit pas de se replier derrière une illusion protectionniste, face à une concurrence qui, quoique rude, resterait loyale. Il s'agit de réarmer nos entreprises face à la concurrence, de les placer dans une stratégie de conquête offensive des marchés extérieurs. La relance d'accords bilatéraux et régionaux, prônés par notre Commissaire européen chargé du commerce, est une démarche pragmatique. Elle doit être développée, elle n'est pas du protectionnisme.

Troisième conviction : celle de la proclamation du primat des droits de l'Homme sur le commerce international. Non contents d'assurer à leurs entreprises exportatrices des soutiens déloyaux (prêts non commerciaux, subventions publiques, abattements fiscaux, application de loyers fonciers non conformes aux prix du marché), certains États bafouent sans vergogne les règles sociales adoptées par les pays concurrents (normes de santé, de sécurité, travail des enfants, salaires minima) et, plus encore, les droits de l'Homme. Par delà le rôle de l'OIT et de l'OMC, dont le projet d'avis parle justement, les gouvernements nationaux et l'Union européenne sont conviés à agir. Ils ont pour devoir de rappeler qu'un pays qui s'insère dans une logique d'échanges mondiaux doit aussi accepter les règles de la liberté politique, lesquelles forment un couple indissociable avec les règles de la liberté économique. Le syndicalisme international est dans son rôle lorsqu'il met en cause la politique antisociale d'un pays dictatorial ou totalitaire.

Les défis de la solidarité et du progrès des peuples sont les défis, liés entre eux, de la politique, de l'économie, du social et de l'humain.

Groupe de la CGT

Cet avis démontre que la confrontation des idées peut s'avérer fructueuse.

Nous approuvons la définition donnée au dumping social, caractérisée « *comme une pratique consistant à enfreindre, à contourner ou à restreindre des droits sociaux légaux et à utiliser ces écarts afin d'en tirer un avantage qui s'assimile à une concurrence déloyale* ».

La déclinaison d'une approche nationale, européenne et internationale du souci de la croissance à chaque niveau, a permis d'en traiter tout le périmètre.

Ainsi, au plan européen, l'avis affirme que « *L'Union européenne doit renouer avec sa mission initiale de coopération et de convergence entre les États membres pour éviter une compétition en son sein, stérile à terme, qui favorise le dumping social et fiscal* ». Il ajoute : « *Cette mission est incompatible avec un budget européen étriqué, des objectifs mal ciblés et des modes de gestion inappropriés* ». C'est pourquoi nous soutenons l'avis lorsqu'il précise : « *que l'enveloppe doit être orientée vers des investissements structurants pour soutenir des projets identifiés, crédibles et validés, évitant ainsi une politique de saupoudrage* ».

La CGT place la question des droits sociaux au centre de son action, et nous approuvons donc pleinement la nécessité d'aller au-delà du socle minimum en recherchant les voies de promotion du mieux-disant social.

Au plan international, en veillant à l'application des codes de bonnes conduites, même si ceux-ci « ne sauraient remplacer les normes contraignantes » et à l'encouragement du commerce équitable.

En Europe, par l'incitation au développement des moyens de contrôle des droits sociaux communautaires qui viendrait combler un vide préjudiciable au suivi de la bonne application de la législation, mais aussi par la valorisation de la responsabilité sociale des entreprises en exigeant qu'elles soient vigilantes aux impacts sociaux et environnementaux de leurs activités. L'obligation de *reporting* dans le cadre de l'article 116 de la loi NRE de 2001 va de ce point de vue dans le bon sens, mais ce n'est qu'un premier et petit pas et nous regrettons que l'avis n'ait plus explicitement pris le parti de sortir la responsabilité sociale des entreprises de la « *soft law* » pour la faire entrer dans le champ de l'obligation légale.

Pour le territoire national, il est effectivement nécessaire de développer une législation préventive, explicative et réparatrice, permettant de meilleurs droits sociaux aux salariés victimes des licenciements économiques et les mesures préconisées dans l'avis vont dans le sens d'une meilleure protection des salariés.

Nous sommes également pour que soient repensées les modalités d'attribution des aides publiques versées aux entreprises, et leur bonne utilisation contrôlée, à savoir le respect des conditions d'octroi. Une politique conditionnant d'une manière plus importante le bénéfice des aides au maintien de l'emploi en France serait de nature à encourager certaines sociétés à renoncer aux aides, ou aux délocalisations.

Pour la CGT, plusieurs points auraient toutefois mérité d'être approfondis comme celui concernant la grande distribution dont les pratiques sont plus que discutables. Ce sujet pourrait faire l'objet d'une saisine de notre Conseil, tant ces méthodes sont destructrices d'emplois et génèrent une concurrence qui s'apparente au dumping.

Dans le diagnostic proposé, la place des logiques purement financières comme facteur de délocalisations aurait pu être mieux appréhendée : le rachat de Noos-UPC dans le domaine du câble qui conduit à supprimer près de 1 000 emplois sur 1 200 en France pour déplacer les centres d'appel en Tunisie et en Roumanie en est un exemple.

Enfin parmi les pistes de réforme des cotisations sociales, la CGT reste attachée à la modulation du niveau des cotisations sociales prenant en compte la part de la masse salariale dans la valeur ajoutée.

Le groupe de la CGT a voté l'avis.

Groupe de la CGT-FO

La mondialisation s'appuie sur la notion de libéralisme, sans que ne s'exprime de contre-exemple, reprenant à son profit la célèbre expression : « laisser faire, laisser passer ».

L'accentuation de la notion de rentabilité financière à court terme dans les entreprises conduit celles-ci à rechercher à s'affranchir de règles qu'elles considèrent comme une entrave à l'élévation de leur taux de profit.

Sous l'effet de la concurrence, cette démarche conduit à justifier des stratégies de distribution générant des délocalisations de production.

De ceci émerge un discours qui vise à générer des pertes de repères collectifs dans les domaines économiques, juridiques et sociaux à tel point que certains parlent aujourd'hui « d'impuissance du politique ».

Cette perte de repères provoque de véritables symptômes schizophréniques. Comment peut-on expliquer à un salarié qui voit son salaire stagner que grâce à la perte de son emploi pour délocalisation il pourrait maintenir son niveau de vie par le biais des prix bas pratiqués par la grande distribution ?

Le dumping social conduit fatalement à ce dédoublement de la personnalité qui voit s'opposer, chez le même individu, le salarié producteur au citoyen consommateur.

Il est aujourd'hui clair que les fonds de pension prétendent défendre les intérêts à terme de leurs mandants. Sous ce prétexte, ils exigent des taux de rentabilité du capital investi qui remettent en cause les conditions de travail et d'emploi de tous les salariés, y compris de ceux qu'ils prétendent protéger dans le temps.

L'avis cherche des réponses pour favoriser le mieux-disant social au travers de quatre chapitres :

- la nécessité de l'harmonisation européenne ;
- la compétitivité pour une croissance durable ;
- l'indispensable garantie des droits sociaux ;
- la nécessité d'une gouvernance internationale.

Ce sont des objectifs respectables mais il faut bien avouer qu'il y a loin de la coupe aux lèvres tant les risques d'accentuation des écarts sont aujourd'hui flagrants.

Force ouvrière peut croire à la notion de convergence au sien de l'Union européenne, des exemples antérieurs nous ayant montré les possibles. Il semble d'ailleurs, dans ce cadre, que la notion de dumping fiscal l'emporte sur la notion de dumping social.

Il en est tout autrement des pays émergents, tant leurs fractures politiques, économiques et sociales n'autorisent pas, à ce jour, le recours à cette notion de convergence.

Il est clair que, dans cet ordre de choses, il faut se référer à la notion de solidarité internationale par l'appel à l'émergence de véritables fondements démocratiques pour ces États.

L'avis pourrait être plus engagé sur ces valeurs, au-delà du rappel des conventions internationales, même s'il incite à les développer en faisant ressortir leur insuffisance.

L'avis incite à donner, en revendiquant un mieux-disant social, un objectif de progrès pour ceux qui en sont les plus éloignés.

Pour cette raison le groupe Force ouvrière a voté l'avis.

Groupe de la coopération

La mondialisation, fondée sur l'ouverture des frontières et la libéralisation des échanges, tant des capitaux que des biens et services, révèle de plus en plus des écarts sociaux, environnementaux et fiscaux importants entre les États. En tirent parfois parti, par effet d'aubaine, les entreprises. Elles entendent ainsi renforcer leur compétitivité. La mise en concurrence de productions issues de pays appliquant des normes sociales très différentes comporte alors un grave risque d'alignement vers le bas. Ce dumping social n'est pas acceptable. Comme le souligne l'avis, « la liberté du commerce ne peut aller sans régulation ».

Le groupe de la coopération partage avec le rapporteur la logique du mieux-disant social qui veut que « le progrès économique porté par la mondialisation n'a de sens à long terme que dans la mesure où il est au service du progrès social ».

L'augmentation de la capacité productive que peut favoriser une économie de marché mondialisée doit corrélativement permettre au plus grand nombre d'accéder à un travail décent, de bénéficier de la garantie de droits sociaux et d'une progression du niveau de vie.

Aussi, le groupe de la coopération tient-il à souligner que les règles du travail et de la protection sociale ne peuvent pas tenir lieu de simples variables d'ajustement à la compétitivité des entreprises.

Il s'agit donc d'admettre une définition « gagnant-gagnant » de l'économie dans laquelle le progrès économique s'accompagne non seulement du respect des droits sociaux mais aussi de leur avancée équitable.

Le mieux-disant social n'est pas un frein pour l'économie ; il est une condition de son progrès.

Pour le groupe de la coopération, la mise en jeu et la recherche permanente des facteurs de compétitivité, tant au niveau national qu'europpéen, sont de nature à placer nos économies occidentales dans un processus de croissance durable et nos entreprises dans celui de la responsabilité sociale.

D'ailleurs, le comportement des entreprises coopératives, qui placent la personne au cœur de l'économie, apporte la preuve qu'il est possible de conjuguer compétitivité économique et gouvernance partagée.

Enfin, comme le souligne à juste titre l'avis, la lutte contre le dumping social et pour le renforcement de la compétitivité économique nécessite des interventions et des régulations publiques à différents niveaux.

Au niveau français, elle implique de veiller à la bonne application du droit du travail sur notre territoire et de poursuivre les efforts engagés pour accroître la compétitivité du pays. Le soutien public à la formation, l'innovation et à la recherche doit s'accompagner de la mise en place de dispositions fiscales plus favorables à l'investissement, productif comme immatériel, et de pratiques conduisant à une meilleure transparence de la formation du prix jusqu'au stade final du consommateur.

Le groupe de la coopération reprend aussi à son compte l'affirmation d'une nécessaire harmonisation européenne, tant en matière de législation sociale et fiscale que de développement du dialogue social européen, comme condition première d'une politique de mieux-disant social.

Révéle par le développement d'une économie globalisée, le dumping social appelle également une mobilisation forte des organisations internationales, en particulier de l'Organisation internationale du travail dont le rôle devrait être accru. De même, il nécessite une coordination entre les différentes organisations internationales (OMC, OIT, FMI, Banque mondiale, OCDE, etc.). Ne faut-il pas réunir les conditions d'un travail décent et d'une progressive harmonisation des conditions sociales du travail ?

Dans cette double perspective, il convient de veiller à la bonne application des engagements internationaux et à la façon dont évoluent, par la négociation, les normes sociales internationales. Ceci implique en particulier la reconnaissance, au plan international, du rôle et de l'action des partenaires sociaux et la définition de plus en plus précise d'une gouvernance au niveau mondial.

Le groupe de la coopération a voté en faveur de l'avis.

Groupe des entreprises privées

À l'issue d'un débat long et difficile au sein de la section du travail sur le dumping social et la concurrence internationale, c'est un projet d'avis assez équilibré qui a été soumis à l'approbation du Conseil économique et social.

Il est d'abord proposé de définir le dumping social « *comme une pratique consistant à enfreindre, à contourner ou à restreindre des droits sociaux légaux, et à utiliser ces écarts afin d'en tirer un avantage qui s'assimile à une concurrence déloyale* ». Chaque mot est bien pesé et le groupe des entreprises privées est d'accord avec cette définition claire qui ne laisse guère de place à l'interprétation.

Le groupe souscrit encore pleinement à la nécessité de promouvoir la compétitivité de l'économie européenne en général et de l'économie française en particulier. Il approuve, à cet égard, le souci exprimé d'une simplification et d'une adaptation de la fiscalité des entreprises avec la mise en œuvre, dans notre pays, d'une fiscalité incitative qui stimule l'investissement productif et la formation des personnes, encourageant par la même la recherche et l'innovation.

Dans le même ordre d'idées, il est heureux que le projet d'avis manifeste son souci de l'emploi sur notre territoire en posant clairement la question de l'évolution du mode de financement de la protection sociale, en s'interrogeant sur l'intérêt respectif des systèmes assis sur les salaires et de ceux qui font d'avantage appel à la solidarité nationale par le biais de la fiscalisation, ce dernier système étant, de son point de vue, le meilleur pour l'emploi.

La recherche de la compétitivité, doit s'accompagner, l'avis le rappelle, d'une garantie de la réalité des droits sociaux. Que cette garantie fasse toute sa place au respect des engagements internationaux, normes de l'OIT par exemple, et d'une manière générale, que soient encouragés les objectifs de travail décent, en déclinant les moyens d'une telle politique sur le plan européen et sur le plan national, recueille dans son principe notre agrément, en particulier quand il s'agit d'assurer une plus grande lisibilité à notre droit du travail.

De même, conditionner le bénéfice des aides publiques, spécifiquement destinées à favoriser l'investissement et la création d'emplois, à leur bonne utilisation dans le temps et au respect des engagements pris, nous paraît aller de soi, dès lors, comme le précise le projet d'avis, qu'il s'agit bien de ces encouragements spécifiques.

La recherche d'un certain équilibre a conduit à inclure dans le projet d'avis, des dispositions moins claires, voire inopportunes, qui appellent des réserves de notre part.

Il convient, en effet, d'être prudent quand on évoque l'utilisation du mieux-disant social dans l'attribution des marchés publics. Il faut craindre ici l'introduction dans les cahiers des charges de dispositions illégales, motif pour lequel il a été précisé que cette recherche du mieux-disant social devait, dans

tous les cas, s'effectuer dans le respect de la loi qui interdit le recours à n'importe quel critère.

De même, on peut se demander si la lutte contre le dumping social, qui serait le fait de concurrents étrangers, devait s'accompagner, en France, d'un renforcement de l'inspection du travail ou d'une critique implicite à l'égard du secteur de la distribution qui a pris des dispositions pour contrôler les conditions de production des importations. Les précisions apportées dans le premier cas pour que le renforcement précité ne concerne pas que les contrôles, mais aussi, et pour nous surtout, une démarche de prévention et de conseil en amont, et le rappel, dans le second cas, que la recherche des prix les plus bas contribue au soutien du pouvoir d'achat des consommateurs, nous ont permis de considérer que nos réserves sur ces points n'étaient pas suffisamment dirimantes pour conduire à un vote négatif.

Enfin, on peut s'interroger sur l'ambition, peut-être excessive à notre niveau, que recouvre le souhait d'une gouvernance internationale, avec un renforcement du rôle de l'OIT, un développement de la coordination entre les différentes organisations internationales, et la reconnaissance au plan international de la place des partenaires sociaux. Ce programme n'en répond pas moins au souci d'aboutir à une meilleure régulation sociale d'une économie globalisée, grâce à laquelle des millions d'hommes sortent chaque année de la misère, qui a démontré sa grande capacité productive, mais qui laisse encore une vaste marge de manœuvre à la mise en place, sur toute la planète, de cette notion de travail décent qui correspond bien à notre souci commun de mettre l'économie au service de l'homme.

C'est dans ce contexte qu'après avoir salué comme il se doit, et ce n'est pas une clause de style, les efforts déployés à longueur de semaine par notre rapporteur, le souci du dialogue du président de section et la capacité d'adaptation et de réaction des collaborateurs du Conseil à la multitude des interventions des membres de la section, c'est dans ce contexte que le groupe des entreprises privées a voté en faveur de cet avis tel qu'il a été adopté par la section du travail.

Groupe des entreprises publiques

Certains sujets sont si complexes et si sensibles, et parfois porteurs de malentendus, qu'ils échappent à l'analyse et au débat pour être réservés aux idées simples et aux polémiques. Ainsi en va-t-il du sujet dont s'est saisie notre assemblée à travers sa section du travail.

L'avis donne d'un concept général, le dumping social, une définition claire et objective. Les efforts nécessaires pour parvenir à cette définition démontrent la difficulté à cerner cette réalité. Encore faut-il observer qu'il n'a pas été possible de donner une estimation même approximative de l'ampleur quantitative de ce phénomène. Combien de pays concernés de façon active et de façon passive, combien d'entreprises, combien de salariés : ce travail reste à conduire, car ce

qui se mesure même imparfaitement s'améliore mieux que ce que l'on ne mesure pas. Il sera rendu plus aisé par la définition produite par l'avis.

Il convient aussi de souligner que la relation du dumping social avec la globalisation ou la mondialisation de l'économie a été abordée sans *a priori* idéologique, mais aussi sans concession. De même des notions comme celle de productivité, parfois vouées aux gémonies, ont été traitées ici de façon équilibrée, associant les problématiques économiques et sociales.

L'avis, bien sûr, ne se limite pas au constat. Il propose un certain nombre de pistes d'amélioration. Ces solutions se situent à plusieurs niveaux : national, européen et mondial.

Pour ce qui concerne notre pays, l'avis préconise, à juste titre, que soit renforcée l'attractivité du territoire notamment par une simplification et une adaptation de la fiscalité des entreprises. Il appelle également à une responsabilisation des distributeurs mais aussi des consommateurs, les uns et les autres étant trop souvent motivés par la seule recherche du prix le plus bas. Toujours au niveau national, l'avis recommande que la politique de l'emploi ne s'effectue pas au détriment de la politique du travail. À ce titre, il considère qu'une meilleure lisibilité du droit du travail permettrait de le rendre plus effectif et qu'il conviendrait également de sanctionner, en France, davantage le recours au travail illégal. Ce sont des orientations que nous appuyons pleinement. S'agissant de la préconisation de doter l'enseignement supérieur de moyens supplémentaires, nous ne pouvons que l'approuver dès lors que ceci s'accompagnerait d'une réflexion et d'une inflexion en faveur des enseignements jugés prioritaires. De même, la formation professionnelle des adultes devrait faire l'objet d'une évaluation de son efficacité réelle, au regard des enjeux évoqués ici, avant que ne soient envisagées des dépenses supplémentaires.

Au niveau mondial, l'avis s'inscrit dans l'objectif du travail décent défini par l'Organisation internationale du travail (plein emploi, droits des travailleurs, protection sociale, dialogue social). Il propose de dépasser le stade des intentions pour retenir la notion de normes internationales, établies à partir des critères reconnus par l'OIT. Il propose aussi que les accords bilatéraux et régionaux intègrent une dimension sociale, qu'il s'agisse des accords de coopération ou de libre échange. Dans le même cadre d'une gouvernance internationale, le rôle de l'OIT devrait être renforcé, en moyens de contrôle et en pouvoir de sanctions et pensé en relation avec les autres organisations internationales de régulation : OMC, FMI, Banque mondiale, ainsi que le Conseil économique et social l'a suggéré plusieurs fois.

Le groupe des entreprises publiques partage l'ensemble de ces préconisations, mais nous considérons surtout, comme le rapporteur, qu'une partie importante des solutions se situe au niveau européen. D'abord pour éviter que le dumping social, souvent assorti d'un dumping fiscal, ne trouve son expression au sein même de l'Union européenne. Ensuite pour constituer un vaste ensemble social et économique susceptible de devenir une référence sur le

plan normatif et capable de lutter efficacement par la force de son marché interne contre des concurrences inéquitables.

L'avis souhaite que certains éléments du fonctionnement de l'Europe soient améliorés, en particulier l'orientation des fonds structurels et l'efficacité d'un budget européen qui doit correspondre aux ambitions et aux enjeux. En matière d'harmonisation des conditions fiscales, nous approuvons pleinement l'idée d'instaurer un ensemble de mesures permettant une réduction des écarts entre systèmes fiscaux. S'agissant des conditions sociales, si nous ne nous estimons pas la nécessité de règles minimales imposées de façon législative, nous rejoignons pleinement le rapporteur qui préconise d'encourager le développement du dialogue constructif entre les partenaires sociaux et d'accroître la portée des accords collectifs conclus au niveau européen.

Considérant cet avis comme un appel et une contribution à un débat, satisfait de ce qu'il dépasse les affirmations péremptoires ou les constats résignés qui caractérisent souvent le sujet traité, le groupe des entreprises publiques l'a voté.

Groupe de la mutualité

Notre assemblée se trouve aujourd'hui face à un projet d'avis qui aurait pu être d'autant plus consensuel sur l'affirmation de principes que ceux-ci auraient été coupés de la réalité. Le groupe de la mutualité tient à rendre hommage au travail du rapporteur et de la section qui a su s'appuyer sur des exemples concrets qui montrent que des leviers d'actions existent. La recherche d'outils de régulation économique, social, et politique, qui est au cœur de l'avis, permet ainsi de rechercher les réponses au paradoxe soulevé en introduction sur les effets de la globalisation.

Partant de la dimension la plus globale pour arriver aux responsabilités nationales, le groupe de la mutualité souhaite insister sur trois points :

- il convient, comme le souligne le projet d'avis, de s'appuyer davantage sur les normes, règles ou objectifs définis par les organismes internationaux en veillant à leur articulation pour éviter de subordonner les unes aux autres, faisant des enjeux commerciaux une priorité derrière lesquelles disparaîtraient les préoccupations sociales ;
- au niveau européen, l'affirmation de la nécessité d'harmoniser la fiscalité applicable aux entreprises ne doit pas conduire à négliger la question, certes complexe, de l'harmonisation des contributions sociales. Il serait en effet vain, voire contreproductif, de se focaliser sur l'harmonisation de l'IS qui, au-delà du symbole, n'a à l'évidence ni le même poids économique, ni les mêmes conséquences sociales que les choix en matière de prélèvements dits sociaux ;

Il nous semble donc essentiel de développer un « modèle social européen », condition première d'une politique de mieux-disant social. Cet objectif s'inscrit dans les lignes directrices de la Stratégie de Lisbonne qui vise « à faire de l'Europe l'économie de la connaissance la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable, accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale ». Une politique active de coopération en matière de qualification des salariés et de recherche permettra également de lutter contre le dumping social dans un souci de croissance durable ;

- enfin, le groupe de la mutualité approuve l'appel à approfondir les différentes pistes de réforme des cotisations sociales qui ne doit pas rester lettre morte, quelles que soient les difficultés de ce débat et les différences entre nous. Mais ce débat - peut-être est-ce un facteur de complexité supplémentaire, peut-être au contraire la possibilité de dépasser des contradictions exacerbées car enfermées dans un contexte national - n'a de sens que dans une perspective d'harmonisation européenne. Agir aujourd'hui sur le financement de la protection sociale, c'est promouvoir la pérennisation d'une assurance maladie solidaire tout en recherchant un effet favorable sur l'emploi. Car la protection sociale permet à la fois le maintien de la cohésion sociale tout en jouant un rôle de soutien macroéconomique.

Le groupe de la mutualité a voté ce projet d'avis qui a su maintenir un équilibre entre principes et mesures concrètes, appel au renforcement des pouvoirs des organismes internationaux et souhait de développement des démarches volontaires, de même que la cohérence et la continuité avec les autres travaux de l'assemblée.

Pour conclure, le groupe de mutualité tient à souligner que si cet avis concilie respect des droits fondamentaux et réalisme, c'est parce qu'il a su s'inscrire dans une perspective qui dépasse le seul objet de la production, pour s'intéresser au processus de production et à ceux qui y concourent.

Groupe de l'Outre-mer

L'avis démontre remarquablement les dangers pour notre modèle de société, que le processus de globalisation des échanges commerciaux entraîne, du fait de l'arrivée de pays émergents dont les conditions sociales diffèrent des nôtres de façon importante.

Les collectivités d'Outre-mer ne sont pas en reste, car elles sont également le théâtre des effets néfastes de la globalisation des échanges : leurs productions agricoles traditionnelles et leur industrie souffrent certes de la taille des territoires, et donc des marchés ; mais comme le tourisme, c'est toute l'économie qui souffre de sa moindre compétitivité avec les pays voisins dont les coûts sociaux sont ridiculement faibles.

À cela s'ajoute une concurrence déloyale forte, notamment des pays sud-américains et indiens-océaniques, qui se fait au mépris des objectifs stratégiques mis en avant par l'OIT dans la définition du travail décent.

L'avis en fait état, le groupe de l'Outre-mer en remercie le rapporteur !

En effet, les productions agricoles traditionnelles dans les DOM (banane, canne à sucre, vanille par exemple) sont des productions européennes. À ce titre, elles sont soumises aux conditions de concurrence négociées par l'Europe. Elles subissent donc de plein fouet la concurrence de multinationales (nord-américaines implantées en Amérique du Sud pour la banane par exemple) qui produisent dans des conditions laissant peu de place au droit des travailleurs, à la protection sociale et au dialogue social ; or, il s'agit là, fort justement, de trois des objectifs stratégiques mis en avant par l'OIT ; la promotion du travail décent étant au cœur de son agenda politique qui se propose de « donner à tous les hommes et toutes les femmes de réelles chances d'accès à un travail décent et productif dans des conditions de liberté, d'équité, de sécurité et de dignité humaine ».

Puis, il faut souligner l'impossibilité pour les productions industrielles ultramarines d'avoir d'autres débouchés que le marché local ; en effet, les voisins n'ont généralement pas les moyens d'acheter ces productions, et quand bien même, ils auraient des besoins correspondants, ils sont capables de les satisfaire en produisant deux ou trois fois moins cher !

Enfin, le tourisme Outre-mer, qui devient un secteur clé de l'économie (le seul capable d'entraîner les autres) est lui aussi en bute à une concurrence très forte des pays voisins ; une concurrence contre laquelle il est difficile de se battre sur le terrain des prix pratiqués, tant l'écart est important ; il est vrai que la journée d'un travailleur dans les collectivités d'Outre-mer est cinq à sept fois plus cher que chez les concurrents. D'ailleurs, la presse télévisée nationale s'est fait l'écho récemment des conditions de travail qui règnent dans les pays voisins de la Caraïbe par exemple !

Bien entendu, il ne s'agit pas de remettre en cause l'économie de marché, mais ces affrontements concurrentiels ont des effets certains sur le développement des économies locales et sur la situation des travailleurs, avec les conséquences sociales qui en découlent.

Alors, il ne reste plus qu'à inciter ces pays émergents, comme le dit l'OIT, à permettre à leurs travailleurs de pouvoir bénéficier rapidement de droits comparables aux nôtres, même si des écarts importants continueront d'exister.

Bien évidemment, le groupe partage le souhait de voir se développer une concertation entre l'OMC et l'OIT, afin que dans les négociations commerciales soit dorénavant prise en compte la préoccupation sociale.

De même, il convient que cette dimension sociale soit inscrite dans la démarche des institutions financières internationales comme le FMI.

Le groupe a voté l'avis.

Groupe des professions libérales

Employée souvent de façon polémique, pour masquer, sous couvert d'éthique, des intérêts économiques absolument contradictoires, la notion de dumping social suppose d'abord, pour être appréhendée, de laisser de côté les procès d'intention et de dépassionner le débat. Loin d'être théorique, cette entreprise de définition a des conséquences très pratiques, puisque selon le sens qu'on lui donne, les stratégies de lutte contre le phénomène ne sont pas les mêmes.

Les débats en section ont pu montrer la difficulté à définir précisément la notion de dumping social : jusqu'à quel point le fait de tirer parti de l'écart de coût du travail peut-il être considéré comme légitime ? Comment fixer une telle limite ? Si, au cours des séances, la discussion revenait toujours buter sur le sens même attribué à la notion de dumping social, c'est bien que la définition retenue manquait de clarté.

À notre avis, le critère de l'intention pour apprécier s'il y a ou pas dumping social est source de confusion : cette approche ne nous paraît guère pertinente pour appréhender la stratégie d'une entreprise qui doit faire face aux contraintes, conserver et améliorer sa compétitivité.

Nous sommes cependant satisfaits de voir que l'approche a été nuancée.

- En premier lieu, la définition du dumping social que propose l'avis a été enrichie pour mettre en évidence la responsabilité, commune aux États et aux entreprises, de ne pas freiner l'évolution de la législation sociale par rapport au développement économique du pays. Cet ajout, qui traduit une exigence d'ordre à la fois éthique et économique, nous paraît d'une importance capitale.
- En second lieu, l'avis reconnaît que le moins-disant social ne se traduit pas nécessairement par une violation des droits reconnus et souligne la nécessité de faire progresser le niveau de ces normes en allant au-delà des obligations minimales.

De façon générale, nous regrettons que l'avis laisse transparaître une certaine suspicion à l'égard de l'entreprise (notamment au travers des propositions visant le conditionnement et le remboursement des aides, le renforcement du contrôle par l'inspection du travail). Cette attitude que l'on pourrait qualifier de défensive ne nous semble pas favoriser une stratégie très efficace. Nous préférons les propositions qui se placent davantage en amont.

- Concernant la politique du travail, et plus précisément les obligations incombant à l'entreprise en cas de licenciement économique, la proposition a été heureusement atténuée : nous ne pouvions promouvoir une législation spéciale visant les licenciements entraînés par ce phénomène.

- Nous approuvons tout à fait la proposition d'harmoniser la fiscalité des entreprises au niveau européen, cet écart étant particulièrement important pour ce qui concerne la taxation du capital.
- Si nous savons bien que la recherche de compétitivité ne peut se limiter au seul allègement des charges de l'entreprise, nous pensons qu'une réforme des cotisations sociales allant en ce sens serait fortement souhaitable.

C'est pourquoi nous regrettons vraiment que le rapporteur ait été obligé de renoncer à exprimer sa préférence pour la TVA sociale, solution qui déplace la taxation de la production, pour la faire reposer sur les produits. Cela n'est en effet pas discutable : tout impôt de production fini pas être acquitté par les ménages. La substitution entraînerait une « amélioration de la compétitivité relative des biens produits sur le territoire national et soumis à la concurrence étrangère sur le marché français et mettrait alors fin au système actuel des cotisations sociales qui sont, de fait, des « droits de douane à l'envers » (rapport Jean Arthuis, Sénat).

Affirmer un tel choix ne signifiait pas qu'il ne faille pas, à côté de cela, promouvoir une nouvelle efficacité productive fondée sur la recherche et la formation. C'est en effet sur la productivité et la valeur ajoutée que l'Europe doit miser. C'est pourquoi toutes les propositions concernant le développement de la recherche et de l'innovation sont essentielles.

Mais cette marche arrière par rapport à l'état premier du texte nous semble d'autant plus dommageable que le Conseil économique et social gagnerait à émettre des avis plus tranchés qui soulignent les points d'affrontement au lieu de les effacer. L'assemblée du « premier mot » se devait de le prononcer.

Nous voudrions enfin exprimer notre conviction que la protection sociale n'est pas un frein au développement économique, mais agit au contraire comme un révélateur et un accélérateur de celui-ci. Elle ne doit pas seulement être considérée comme un coût mais comme un investissement.

En dépit de ces réserves, reconnaissant malgré tout l'effort du rapporteur pour rendre compatibles les différentes positions exprimées par la section et le travail accompli (même amputé), le groupe des professions libérales a voté l'avis.

Groupe de l'UNAF

Le groupe de l'UNAF salue la qualité du travail du rapporteur sur la difficile question du dumping social. La tâche était considérable et les enjeux énormes : c'est en effet toute la politique industrielle de notre pays qui est en jeu.

Sans prolonger les débats de la section du travail qui ont été parfois houleux, l'UNAF souhaite réaffirmer que cette question déborde très largement la sphère des relations entre employeurs et salariés, et concerne toute la société, en particulier les familles, dans leur fonction de consommateurs de biens et de services.

L'UNAF refuse de tomber dans le piège tendu par certains producteurs et par la grande distribution, qui justifient la délocalisation par la recherche d'une amélioration du pouvoir d'achat des consommateurs. Prenons l'exemple d'une famille qui a la possibilité de s'équiper en biens électroménagers, avec une remise de 25 %, voire de 40 %. S'agit-il vraiment d'une amélioration de son pouvoir d'achat si, dans le même temps, cette famille se retrouve au chômage, la société qui fabriquait le téléviseur, ou le téléphone portable, ayant délocalisé la production en Asie ?

Rien, aux yeux des familles, ne justifie les pratiques du dumping social et surtout pas celle de prix d'appels très alléchants qui captent les consommateurs pour mieux leur fournir des « cartes de crédits maisons », basées principalement sur le « crédit revolving ».

Comme le souligne l'avis, il est indispensable de mettre en place les moyens d'une transparence sur les prix, et le groupe de l'UNAF est prêt à participer à ce travail de recherche. Seule une information obligatoire sur les prix permettrait au consommateur de comprendre l'écart entre les coûts de production et le prix de vente final, sans même parler du problème de la qualité.

Plus globalement, la question du dumping social, nous renvoie inéluctablement au modèle économique que l'on souhaite voir se développer au niveau mondial. C'est pourquoi l'UNAF soutient la recommandation de l'avis visant à mettre en place une autre politique au niveau mondial, en particulier en attribuant à l'Organisation internationale du travail (OIT), des pouvoirs similaires à ceux de l'OMC. Cela permettrait de faire respecter les règles définies en commun et qui constituent un socle minimum indispensable pour lutter contre le dumping social. Au-delà des règles, l'UNAF affirme la nécessité de mener un combat contre toutes les formes d'exploitation humaine, et en particulier celle des enfants.

Cependant, avant de donner des leçons aux pays émergents de la planète, le groupe de l'UNAF pense qu'il est urgent d'entamer une harmonisation des politiques publiques et des convergences des politiques sociales en Europe. Comme le préconise l'avis, il faut imposer cette harmonisation européenne comme condition première d'une politique de mieux-disant social.

En particulier, la réussite de l'intégration des nouveaux États membres suppose que les écarts entre les différentes politiques économiques et sociales européennes soient réduits le plus possible.

Si nous sommes capables de réaliser la politique d'accompagnement avec les nouveaux pays entrants, comme nous avons pu la réaliser avec l'Espagne, le Portugal, ou la Grèce, la pression sur les salaires et les risques de dumping social seront en partie écartés.

Le groupe de l'UNAF approuve l'avis lorsqu'il dénonce cette absence d'harmonisation des stratégies fiscales et sociales. Sur le plan fiscal, il est évident que sans une politique européenne volontariste de convergence des taux d'impositions sur les entreprises, chaque État gardera des marges de manœuvre importantes pour attirer de nouvelles entreprises, afin de stimuler son économie.

Au niveau social, le groupe de l'UNAF appuie la demande de clarification sur le détachement de travailleurs. En effet, bien que la disposition la plus contestable de la directive de services, dite Bolkelstein, ait été retirée, la directive 96/71 est d'application difficile.

Le groupe de l'UNAF est également favorable à l'instauration en Europe, d'une charte pour les petites entreprises réservant, comme c'est le cas aux États-Unis, un accès particulier aux marchés publics.

De plus, il considère qu'un des moyens efficaces pour lutter contre le dumping est de soutenir le développement du commerce équitable. À travers les labels d'engagement, le consommateur est assuré que par son acte d'achat, il favorisera toute une filière qui respecte les bonnes pratiques envers les producteurs et les salariés.

Quant au commerce éthique, il favorise l'amélioration des conditions de travail, le respect de l'environnement et le développement local.

Enfin le groupe de l'UNAF s'associe au vœu de conduire une réflexion en profondeur sur le financement de la protection sociale. L'avis n'a pu se prononcer en faveur, soit de la contribution à la valeur ajoutée, soit de la TVA sociale ou de la CSG, alors que nous constatons tous les jours qu'une part de plus en plus importante de la production se délocalise.

Le groupe de l'UNAF a émis un avis positif sur l'avis.

Groupe de l'UNSA

L'avis relève de la gageure : comment aller du dumping social au mieux-disant social ?

Le texte propose des mesures politiques qui, si elles étaient reprises, pourraient amorcer une « longue marche » vers le mieux-disant social. Il a pour vertu première de faire un grand nombre de propositions qui pourraient être utilisées par les responsables politiques européens dans le cadre de la construction de l'Europe politique, sociale et fiscale.

Les pratiques du dumping social existent au sein de l'UE à 25. Mais pouvait-il en être autrement en faisant cohabiter sur un même marché des pays dont les écarts de développement économique et social sont si grands ?

L'UNSA partage totalement les développements de l'avis sur le rôle de l'Union européenne pour la cohésion économique et sociale. Elle appuie la demande d'un budget européen plus conséquent ainsi que des fonds structurels plus orientés dans la logique de la Stratégie de Lisbonne. Elle se prononce sans réserve pour des politiques de coopération, seules aptes à limiter les dérives d'une compétition exacerbée sur les pratiques de dumping, qu'il soit social ou fiscal.

Le manque d'harmonisation économique et sociale permet des politiques de plus en plus agressives entre États. À l'Europe de montrer une vraie volonté politique sur ces sujets. Par exemple, l'Irlande et la Slovaquie profitent de l'absence de politique fiscale européenne.

Il nous faut plus d'Europe. C'est ce que préconise l'avis.

Toute entreprise qui a bénéficié de fonds publics pour la création d'emplois et qui délocalise sa production devrait être contrainte de rembourser l'État. Les délocalisations ne peuvent être interdites, mais leurs pratiques doivent être codifiées.

En matière de respect des normes internationales, des avancées sont possibles. Par exemple, il est regrettable que la « délocalisation » des JO de 2012 à Londres n'ait pas permis la mise en œuvre de la Charte qui avait été adoptée pour Paris par les responsables politiques, entrepreneurs et responsables syndicaux. Cette Charte prévoyait d'inclure le respect des normes de l'OIT ainsi que les principes directeurs de l'OCDE dans le cahier des charges des appels d'offre. Elle aurait été remise (rédigée en plusieurs langues) aux salariés en annexe de leur contrat de travail. Cette Charte devait engager aussi bien le donneur d'ordre que l'ensemble des sous-traitants.

L'UNSA réaffirme la nécessité d'une plus grande régulation internationale reprenant les recommandations de l'avis du CES : *Vers une mondialisation plus juste*, en particulier la création d'un Conseil de sécurité économique. Cette préoccupation est celle du syndicalisme international.

Préconiser aussi le renforcement des liens entre OMC et OIT comme avec les institutions financières internationales, rejoint totalement les orientations de l'UNSA. Il en est de même pour le renforcement du rôle syndical dans les instances et les négociations internationales.

L'avis mériterait d'être utilisé par les gouvernements à venir, car il est une « boîte à outil » extrêmement bien faite et complète pour faire progresser l'harmonisation économique et sociale de l'Union européenne.

L'UNSA l'a voté.

ANNEXE A L'AVIS

SCRUTIN

Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis

Nombre de votants.....186

Ont voté pour.....171

Se sont abstenus.....15

Le Conseil économique et social a adopté.

Ont voté pour : 171

Groupe de l'agriculture - MM. Aussat, Barrau, Baucherel, de Beaumesnil, de Benoist, Boisson, Canon, Cazaubon, Mme Cornier, MM. Ducroquet, Ferré, Giroud, Guyau, Lemétayer, Lépine, Lucas, Marteau, Meurs, Pelhate, Pinta, Salmon, Schaeffer, Szydowski, Thévenot, Vasseur.

Groupe des associations - Mme Arnoult-Brill, MM. Da Costa, Pascal, Roirant.

Groupe de la CFDT - Mme Azéma, M. Bérail, Mme Boutrand, MM. Heyman, Jamme, Mme Lasnier, MM. Le Clézio, Legrain, Mmes Paulet, Rived, M. Toulisse, Mme Tsao, MM. Vandeweege, Vérollet.

Groupe de la CFE-CGC - Mme Dumont, MM. Garnier, Labrune, Saubert, Van Craeynest, Mme Viguière, M. Walter.

Groupe de la CFTC - MM. Coquillion, Fazilleau, Louis, Mme Simon, M. Vivier.

Groupe de la CGT - Mmes Bressol, Chay, Crosemarie, MM. Decisier, Delmas, Mme Doneddu, M. Durand, Mmes Geng, Hacquemand, Kotlicki, MM. Larose, Mansouri-Guilani, Michel, Muller, Rozet, Mme Vagner.

Groupe de la CGT-FO - MM. Becuwe, Bilquez, Daudigny, Devy, Houp, Mazuir, Noguès, Mmes Peikert, Pungier, MM. Quentin, Rathonie, Reynaud, Mme Videlaïne.

Groupe de la coopération - Mme Attar, MM. Budin, Fosseprez, Fritsch, Gautier, Grave, Thibous, Verdier.

Groupe des entreprises privées - Mme Bel, M. Bernardin, Mme Clément, M. Creyssel, Mme Felzines, MM. Gardin, Gautier-Sauvagnac, Jamet, Lebrun, Lemor, Marcon, Mariotti, Mongereau, Pellat-Finet, Placet, Roubaud, Salto, Schilansky, Didier Simond, Talmier, Tardy, Veysset, Mme Vilain.

Groupe des entreprises publiques - MM. Ailleret, Blanchard-Dignac, Brunel, Chertier, Duport, Mme Duthilleul, M. Graff.

Groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement - Mme Bourven, MM. Cariot, Clave, Feltz.

Groupe de la mutualité - MM. Caniard, Davant, Laxalt, Ronat.

Groupe de l'outre-mer - MM. Osénat, Paoletti, Penchard.

Groupe des personnalités qualifiées - MM. d'Aboville, Aurelli, Mme Benatsou, MM. Cannac, Dechartre, Mmes Dieulangard, Douvin, MM. Duquesne, Figeac, Gentilini, de La Loyère, Mandinaud, Marcon, Masanet, Pasty, Plasait, Mme Rolland du Roscoät, MM. Roulleau, Steg, Sylla, Mme Tjibaou, M. Vigier.

Groupe des professions libérales - M. Capdeville, Mme Socquet-Clerc Lafont, M. Vaconsin.

Groupe de l'UNAF - Mme Basset, MM. Brin, Édouard, Fresse, Guimet, Laune, Mmes Lebatard, Petit, Therry, M. de Viguerie.

Groupe de l'UNSA - MM. Duron, Martin-Chauffier, Olive.

Se sont abstenus : 15

Groupe de l'agriculture - MM. Boisgontier, Cartier.

Groupe de l'artisanat - MM. Alméras, Dréano, Duplat, Griset, Lardin, Liébus, Martin, Paillason, Pérez, Perrin.

Groupe des personnalités qualifiées - Mme Cuillé, MM. Nouvion, Obadia.

RAPPORT

**présenté au nom de la section du travail
par M. Didier Marteau, rapporteur**

Le 26 avril 2005, le Bureau du Conseil économique et social a confié à la section du travail la préparation d'un rapport et d'un projet d'avis sur *Enjeux sociaux et concurrence internationale : du dumping social au mieux-disant social*.

La section a désigné M. Didier Marteau comme rapporteur.

*
* *

En vue de parfaire son information, la section a successivement entendu :

- Henri Sterdyniak, directeur du département économie de la mondialisation, Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) ;
- Dominique Peccoud, conseiller spécial du directeur général du Bureau international du travail (BIT) à Genève ;
- Jordi Currel, chef de l'unité planification et programmation stratégiques et des relations interinstitutionnelles, direction générale de l'emploi, Commission européenne ;
- Gaëtan Gorce, député-maire de La Charité-sur-Loire ;
- Jean Arthuis, ancien ministre, sénateur de la Mayenne ;
- Patrick Itschert, secrétaire général de la Fédération syndicale européenne, textile-habillement-cuir et chaussures ;
- Guillaume Sarkozy, président de l'Union des industries textiles ;
- Hubert Martin, directeur adjoint du cabinet du ministre délégué à l'Emploi, au travail et à l'insertion professionnelle des jeunes ;
- Antoine Magnier, directeur de la Direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques (DARES), ministère de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement ;
- Agnès Leclerc, Déléguée aux affaires européennes et internationales (DAEI), ministère de la Santé et des solidarités.

*
* *

Le rapporteur a, par ailleurs, rencontré plusieurs personnalités qui ont bien voulu lui faire part de leurs réflexions à ce sujet.

La section et son rapporteur tiennent à exprimer à tous leurs remerciements pour leur apport aux travaux.

INTRODUCTION

Les nouvelles formes prises par la concurrence internationale dans un contexte de mondialisation présentent un contraste saisissant entre d'une part l'immense potentiel qu'elles offrent pour la croissance des pays et le développement des peuples, et d'autre part les inégalités et les déséquilibres qu'elles génèrent dans le même temps. Aujourd'hui, la mondialisation apparaît comme un élément récurrent du discours ambiant, assez souvent générateur d'inquiétudes diffuses.

Le débat public s'est récemment focalisé sur la dimension sociale de la mondialisation, en posant la question du lien entre le développement des échanges internationaux et le respect des droits fondamentaux des travailleurs. Le dumping social apparaît à ce titre en bonne place dans le débat, en ce qu'il représente une manifestation immédiatement perceptible d'un commerce international insuffisamment régulé. Dans ce cadre, la recherche d'un progrès économique et social au service des populations et de l'avenir de l'ensemble de la planète ne semble pas suffisamment au cœur des préoccupations. De fait, la persistance du chômage et des inégalités dans les pays du Nord et, plus près de nous, les restructurations, les vagues de licenciements, les délocalisations de production amplifient un sentiment de défiance envers la mondialisation. La faiblesse des droits des travailleurs et des salaires dans certains pays en développement apparaît ainsi utilisée comme un attrait pour les investisseurs, dans une sorte de « carte tournante » des délocalisations. Dans le même temps, on observe dans les pays développés une pression croissante qui s'exerce sur les conditions de travail et d'emploi de la population active, jouant potentiellement en défaveur des systèmes sociaux et de la cohésion sociale.

Vue sous cet angle, la mondialisation semble conduire à une course vers le moins-disant social, qui serait peu efficace économiquement et injuste socialement. La protection sociale et le dialogue social sont ainsi de plus en plus discutés en tant que variables d'ajustement, dans le cadre de conceptions que tout semble opposer.

Dans ce contexte, la réflexion relative au dumping social se situe au croisement, d'une part, des enjeux d'ampleur internationale et appelant des réponses de long terme et, d'autre part, des préoccupations locales et plus immédiates, s'agissant de ses conséquences au plan social, notamment pour ce qui concerne l'emploi. La difficulté est ainsi d'apporter des éléments d'analyse et des pistes de solutions, notamment d'ordre national, en dépit du caractère international du phénomène qui peut apparaître comme inéluctable.

Dans ce cadre, et avant toutes choses, le Conseil économique et social, fort de la multitude des travaux touchant à ce thème réalisés en son sein¹, réaffirme que la globalisation des échanges dans le cadre de l'économie de marché est une réalité, qu'il serait vain de nier et absurde de vouloir combattre.

Pour autant, il soutient que la globalisation des échanges commerciaux et ses conséquences, notamment sociales et environnementales, doivent être placées au cœur du débat démocratique. En conséquence, les conditions dans lesquelles évolue le commerce international ne doivent pas demeurer les prérogatives des économistes, des entreprises ou des organisations non gouvernementales. Elles concernent, de fait, la société dans son ensemble, tant par les choix qui les fondent que par la diversité et la gravité de leurs répercussions.

Il s'agit donc d'imaginer des instruments possibles de régulation économique et sociale, à un moment où la prééminence des États est mise en cause, notamment en raison de nouveaux modes d'organisation de marchés de moins en moins contraints par l'existence de frontières. Il s'agit également de penser quels types d'instances peuvent, aujourd'hui et demain, définir des objectifs d'intérêt général et garantir leur respect à l'échelle globale. Il s'agit enfin de continuer d'avancer sur l'idée de cohésion des nations et de construire des réponses, au plan national et au niveau européen, au sentiment d'insécurité et de dépossession généré par la mondialisation.

Telles sont les préoccupations qui traversent le débat public et constituent la toile de fond des travaux du Conseil économique et social sur la question du dumping social, dans une perspective modeste mais portant l'ambition que la mondialisation profite à chacun.

Le Conseil souhaite, à cet égard, prolonger son regard prospectif sur les enjeux sociaux de la mondialisation, à la faveur d'un recensement des instruments de régulation économiques et sociaux existants et de l'analyse de leur pertinence. Cette démarche passe par la recherche des leviers efficaces contre le dumping social, considérant que l'avenir national, européen et mondial s'opère dans un cadre dont la France n'est pas maître, mais dont elle n'en est pas moins l'un des acteurs.

¹ Avis adoptés par le CES le 23 novembre 2005, *Prélèvements obligatoires : compréhension, efficacité économique et justice sociale*, rapport présenté par Philippe Le Clézio au nom de la section des questions économiques générales et de la conjoncture ; le 15 novembre 2005, *Stratégie de Lisbonne : contribution du Conseil économique et social français au rapport de synthèse du Comité économique et social européen*, contribution du CES présentée au nom du Bureau par Alain Deleu ; le 26 octobre 2005, *Les politiques économiques au service de la Stratégie de Lisbonne*, présenté par Henri Feltz au nom de la section des questions économiques générales et de la conjoncture ; le 23 février 2005, *Vers une mondialisation plus juste*, présenté par Alain Deleu au nom de la section des relations extérieures ; le 22 février 2005, *Situation de la France au regard des indicateurs de Lisbonne*, communication de la délégation pour l'Union européenne du CES présentée par Évelyne Pichenot.

Notre assemblée entend, dès lors, situer sa réflexion dans une perspective dynamique, passant moins par des mesures de protection que par celles d'une harmonisation européenne et la mise en œuvre d'instruments démocratiques mondiaux de régulation économique et sociale.

Elle est persuadée que les éléments de réponse permettant d'aller du moins-disant social vers le mieux-disant social se situent prioritairement en termes de compétitivité, de recherche et d'innovation, tant sur le plan de l'investissement que de la valorisation du capital humain.

Un double postulat préside ainsi à la réflexion du Conseil : d'une part, la régulation de la mondialisation est un enjeu démocratique en ce qu'il s'agit pour les États et leurs populations de maîtriser leur avenir ; d'autre part, le progrès économique porté par la mondialisation n'a d'intérêt à long terme que s'il est au service du progrès social.

Comme base à la réflexion touchant aux phénomènes de dumping social, le présent rapport s'attachera dans un premier temps à dresser un panorama succinct de la mondialisation et de son actualité, afin d'objectiver les termes du débat et de permettre d'en cerner les véritables enjeux. Il examinera, dans un deuxième temps, les conditions dans lesquelles la recherche de compétitivité peut dans certains cas, conduire les entreprises et les États à mettre en œuvre ou à favoriser des pratiques de dumping social, dont la définition mérite d'être appréhendée. Il recensera, dans un troisième temps, les instruments de régulation existants et les débats en cours, tant au plan national que communautaire et international.

CHAPITRE I

LES MUTATIONS DE LA CONCURRENCE INTERNATIONALE

La première révolution industrielle a généré, dès la fin du XVIII^e siècle une transformation radicale des modes de production, la machine à vapeur conférant alors à l'industrie naissante force et vitesse. La deuxième grande période de mutation industrielle, avec de nouvelles technologies accentuant le mouvement, a été marquée par l'avènement de la production en série et du transport de masse. Une troisième révolution s'opère actuellement dans le domaine de la production et de l'échange commercial, notamment portée par une optimisation de l'usage des technologies de l'information.

Cet enchaînement de mutations économiques a progressivement contribué à réduire les notions de temps et d'espace pour la production comme pour l'échange commercial. Les révolutions industrielles ont, depuis la fin du XVIII^e siècle, transformé les économies nationales, lesquelles conduisent aujourd'hui à un paysage économique qualifié de « global ».

Depuis la première révolution industrielle, en effet, les entreprises se sont engagées, à la faveur des évolutions technologiques successives, dans un processus de rationalisation de la production, d'abaissement des coûts de la production et d'accélération des échanges. Cette stratégie a notamment été portée par le développement des transports et des voies de communication, vecteurs essentiels de la constitution et de l'extension des marchés, ainsi que par le développement de la division internationale du travail.

Dans ce nouveau modèle d'organisation globalisée du commerce, la conjonction de ces éléments et de la libre circulation des capitaux a ouvert de nouvelles opportunités pour la localisation de la production grâce à une mise en relation des différents lieux de la production par un système efficace de transports et d'échanges d'informations.

I - LE CONTEXTE DE LA GLOBALISATION DES ÉCHANGES COMMERCIAUX

On s'accorde assez largement à reconnaître l'ouverture du commerce international et l'accroissement des Investissements directs étrangers (IDE) comme les principales caractéristiques de la période actuelle de mondialisation², développée grâce à la réduction des barrières douanières et à l'impact majeur des nouvelles technologies sur les conditions de la production comme de l'échange.

² *Une mondialisation juste : créer des opportunités pour tous*, rapport de la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation, OIT 2004.

Le développement sans précédent du volume et du rythme des échanges commerciaux internationaux est le plus souvent présenté, dans le langage courant comme l'une des manifestations principales de la « mondialisation », ce terme étant utilisé de manière générique et parfois relativement confuse. Les conséquences de cette forme de mondialisation sont le plus fréquemment débattues sous l'angle des conditions de la production de biens et de services et de leur échange sur le marché.

D'un côté, cette forme de globalisation est considérée comme un processus entraînant la croissance du Produit intérieur brut (PIB) mondial, l'accélération des échanges commerciaux et la diffusion continue et progressive des richesses à l'échelle de la planète. Cet effacement relatif des frontières libère, en effet, de nouveaux espaces pour le développement de l'économie, la mondialisation portant un potentiel de croissance (4 % de croissance du PIB mondial en moyenne ces quinze dernières années, pour une croissance des échanges de 9 % dans la même période) qui permet à de nombreux pays et à leur population, par une insertion dans le commerce mondial, de s'engager durablement dans la voie du développement économique et social. En ce sens, la libéralisation des échanges peut contribuer au processus de développement visé par les objectifs du millénaire de l'Organisation des Nations unies (ONU).

Vue sous un angle opposé, certains considèrent cette mutation des règles et des pratiques du commerce mondial comme responsable des difficultés économiques, sociales et environnementales actuelles. La globalisation nourrit en particulier la crainte paradoxale d'un renforcement des écarts de croissance et de développement entre régions du monde, laissant notamment en dehors du processus une partie du continent africain. Ces critiques, aussi justifiées soient-elles, ne peuvent cependant ignorer la dimension positive de la mondialisation.

De manière plus générale, les conditions dans lesquelles s'opère la mondialisation suscitent un débat politique nourri. Ce débat, d'ampleur mondiale, porte, d'une part, sur ses effets réels pour les populations et la planète et, d'autre part, sur son évolution, ses modes d'organisation et de régulation.

A - QUELQUES TRAITS CARACTÉRISTIQUES DE LA MONDIALISATION DES ÉCHANGES COMMERCIAUX

L'économie mondialisée se présente comme un système d'organisation intégré, notamment à la faveur d'un abaissement tendanciel des barrières douanières sur les marchés des biens comme sur les marchés des capitaux. Hormis au Moyen-Orient, en Afrique du Nord et en Asie centrale, les taxes douanières s'établissent actuellement, tous produits confondus, à un niveau moyen de 5 %. Ce taux, dans lequel s'inscrit également l'Union européenne, a connu une baisse très significative au cours des vingt dernières années³. En Asie du Sud, les droits de douanes sont ainsi passés de 66 à 31 %, en Amérique latine de 32 à 14 % et en Extrême-Orient de 29 à 13 %. Cet abaissement global des

³ Observatoire ANPE, actes des quatrièmes entretiens de l'Emploi, *Migrations internationales et gestion de l'emploi*, 23 et 24 mars 2005.

tarifs douaniers (qui laisse néanmoins subsister des différences de situation extrêmement importantes en fonction des produits et des marchés) a contribué à la rapide expansion du commerce mondial, lequel a progressé deux fois plus vite que la croissance du PIB mondial.

L'augmentation des lieux potentiels de production et d'échange ne profite pas à tous les pays de manière uniforme ou identique. En ce sens, un groupe de douze pays en développement, principalement d'Asie, apparaissent, même s'ils ne sont pas les seuls, comme les principaux bénéficiaires de la période. Ils représentent actuellement près des trois quarts du montant total des exportations étant précisé que ces pays représentent aussi une part importante de la population mondiale. Ainsi, la Chine à elle seule regroupe 20 % de la population mondiale et l'Inde 17 %⁴. À l'inverse, certains des Pays les moins avancés (PMA), au sein desquels se situe une majorité de pays d'Afrique subsaharienne, ont vu leur part relative diminuer sur les marchés mondiaux.

La globalisation croissante de l'économie a été grandement favorisée par l'organisation et l'usage plus systématique des transports et des voies de communication. Ce phénomène s'est amplifié à la faveur du caractère quasi instantané de certains modes de communication d'un point à un autre du globe et de la baisse, spectaculaire dans certains domaines, des coûts de circulation des informations, des biens et des capitaux. À titre d'illustration, le nombre d'internautes est ainsi passé, en moins de sept ans, de moins de 100 millions à plus d'un milliard⁵, dans le cadre de la généralisation d'accès aux voies de communication numériques.

L'intégration des marchés financiers a également contribué à accélérer la globalisation. L'ouverture des marchés financiers a, en effet, débuté dans les années 1980 dans les pays industrialisés, et a rapidement été suivie par les pays asiatiques émergents. La mondialisation du capital a ainsi accéléré l'internationalisation des investissements et celle du système productif dans son ensemble. Les stratégies de croissance externe sont dans certains cas venues stimuler la concentration des entreprises et des marchés, par le biais d'investissements directs à l'étranger, de délocalisations, de fusions et d'alliances entre les entreprises.

Dans un système intégré, la fluidité des processus financiers « dématérialisés » autorise la rapidité des prises de décision qui peuvent s'opposer aux délais plus longs nécessaires à l'adaptation des processus de production que ce soit en termes d'installations ou de personnel.

⁴ Cf. annexe n° 2 relative aux chiffres de la population mondiale et au PIB par habitant.

⁵ En juillet 2005, le nombre d'internautes dans le monde était de près de 940 millions et estimé à environ à un milliard à la fin de l'année 2005 (délégation aux usages de l'internet, ministère de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche).

Les transactions conduites sur les marchés d'actions ont notamment progressé très sensiblement, en particulier sous l'effet des opérations conduites par les principaux fonds de pension. Les mouvements de capitaux se sont, dans un premier temps, principalement portés sur les pays riches, puis, à partir des années 1990, se sont étendus, dans le cadre d'un large déploiement d'investissements directs étrangers, aux pays en développement, en fonction des avantages concurrentiels potentiels⁶ espérés. Dans les mêmes proportions que pour le commerce mondial, les IDE se concentrent principalement sur une douzaine de pays - totalisant trois quarts de ces investissements - essentiellement en Asie (et pour la plus grande partie en Chine qui représente à elle seule près d'un quart du total des IDE), ainsi qu'en Amérique latine⁷.

Encadré 1 : La place de l'agriculture dans la mondialisation

Les échanges agricoles constituent un enjeu particulièrement sensible au regard de la mondialisation. Le retard pris dans la conclusion du cycle dit « de Doha » conduit par l'Organisation mondiale du commerce (OMC), est à ce titre particulièrement illustrant.

Alors que la libéralisation des échanges agricoles n'a pas abouti, le taux de protection tarifaire est en moyenne de 20 % en matière agricole contre 4,6 % dans l'industrie et les activités extractives, certains, dont la banque mondiale, critiquent ces mesures considérées comme protectionnistes au motif qu'elles empêchent les pays en développement de bénéficier du commerce international de produits agricoles. Pour ceux-ci, la libéralisation des échanges permettrait, pour les pays en voie de développement, une augmentation de la production locale et par voie de conséquence de la rémunération des facteurs associés (travail, terres) et une baisse du prix des biens de première nécessité dans ces pays.

Toutefois, les simulations menées au CEPII conduisent à nuancer sensiblement ce point de vue. En prenant en compte les préférences commerciales, les réformes récentes des politiques agricoles ainsi que les engagements des membres de l'OMC portant sur les droits de douane consolidés (les « plafonds ») et non sur les droits appliqués, l'impact de la libéralisation apparaît dès lors plus faible qu'on ne l'estime généralement. Les résultats suggèrent que les pays africains qui bénéficient déjà d'un accès préférentiel aux marchés européens et américains vont faire face à une concurrence accrue de la part des pays du groupe de Cairns⁸. Globalement, les pays d'Afrique sub-saharienne vont connaître une réduction de leur revenu réel, même sous une hypothèse optimiste d'une réduction substantielle des subventions européennes et américaines aux secteurs du coton et du tabac. Les principaux bénéficiaires du cycle de Doha seront plus probablement les pays développés et les membres du groupe de Cairns.

Source : D'après le Centre d'études prospectives et d'information internationales (CEPII).

Multilateral agricultural trade liberalization : the contrasting fortunes of developing countries in the Doha round, CEPII working paper n° 2004-18, novembre 2004, Antoine Bouët, Jean-Christophe Bureau, Yvan Decreux, Sébastien Jean.

⁶ Cf. Observatoire de l'ANPE cité ci-dessus.

⁷ Dans les années 1990, douze pays en développement regroupent 74,74 % des IDE dont la Chine : 23,7 %, le Brésil : 8,3 %, le Mexique 8,1 % et Hong Kong : 7,5 % (source : Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED)).

⁸ Groupe de Cairns : Afrique du Sud, Argentine, Australie, Bolivie, Brésil, Canada, Chili, Colombie, Costa Rica, Guatemala, Indonésie, Malaisie, Nouvelle-Zélande, Paraguay, Philippines, Thaïlande, Uruguay. Le Groupe de Cairns est celui des pays agro-exportateurs soutenant peu leur agriculture. Ils considèrent que les politiques de soutien agricole conduisent à une concurrence déloyale sur les marchés mondiaux et les empêchent de profiter pleinement de leurs avantages comparatifs. Ils sont pour une libéralisation totale de l'agriculture. Source : ministère des Affaires étrangères.

B - L'IMPACT DE LA MONDIALISATION

Mobilisés seuls, les indicateurs globaux de l'analyse économique pourraient donner une vision uniforme et quelque peu mécanique des effets de la mondialisation sur l'accroissement de la richesse des habitants de la planète. Aussi utile soit-elle, l'analyse macro-économique n'est, en effet, pas suffisante à rendre compte des effets de la mondialisation économique, sur le plan financier comme sur le plan social.

1. Sur le plan économique et financier

En 2004, la croissance des échanges⁹ a été supérieure à celle du PIB mondial. Le commerce mondial de marchandises a augmenté de 9 % en volume¹⁰ ce qui représente le quatrième meilleur résultat annuel en 15 ans et correspondant à plus du double de l'accroissement de la production mondiale pour l'année 2004. Cette tendance existe dans le secteur agricole, avec une évolution moindre mais significative. La croissance du commerce a été de 3,3 % par an depuis 2000, alors que la production ne s'est accrue que de 2,2 % par an au cours de la même période.

Tous les pays n'ont pas bénéficié également de ce surplus de croissance. En outre, l'accroissement global du PIB s'est accompagné d'un accroissement moindre du PIB par habitant au cours des dix dernières années dans certaines régions du monde, qui s'explique en partie par un contexte démographique spécifique¹¹.

Aux inégalités de distribution de la croissance entre les pays intégrés dans le processus de globalisation des échanges, s'ajoute également celle de leur attractivité relative pour des investisseurs étrangers. En effet, cette dernière peut fluctuer dans le temps, voire faiblir au regard d'autres pays devenant, à leur tour et pour un temps donné, plus attractifs.

À ces éléments, s'ajoute enfin l'évolution la plus frappante de la période, à savoir celle d'une croissance économique extrêmement rapide de la Chine, de même que celle d'une amélioration, plus progressive mais également bien réelle, de la performance économique de l'Inde et de quelques autres États, au titre desquels figure l'Afrique du Sud, exception dans le paysage sub-saharien.

2. Sur le plan social

Au-delà des performances économiques, il apparaît également nécessaire d'examiner l'impact de la globalisation des échanges commerciaux sous l'angle des conditions sociales dans laquelle elle se déploie, en s'intéressant, lorsqu'elles existent, aux données relatives à l'emploi, aux conditions de travail et à la couverture sociale des risques individuels et collectifs.

⁹ Statistiques du commerce international 2005, Organisation mondiale du commerce.

¹⁰ C'est-à-dire corrigé des effets dus à l'évolution des prix.

¹¹ Cf. annexe n° 2 relative aux chiffres de la population mondiale et au PIB par habitant.

Le lien entre la mondialisation économique et la pauvreté fait l'objet de nombreuses discussions et nourrit la controverse. Le nombre, en valeur absolue, de personnes vivant dans un dénuement total a, en effet, baissé, passant de 1 237 millions en 1990 à 1 100 millions en 2000. Il convient de préciser que cette importante diminution est principalement le fait de deux pays, l'Inde et la Chine, qui à eux seuls regroupent plus du tiers de la population mondiale et comptent, pour chacun d'entre eux, plus d'un milliard de personnes. En Chine, le nombre de personnes considérées comme pauvres est ainsi passé de 361 à 204 millions au cours de ces dix années.

Ces données ne peuvent masquer la persistance d'inégalités de revenus dans le monde, que l'on considère les études comparées pays par pays ou que l'on analyse les écarts au sein des pays eux-mêmes. L'écart de revenu moyen entre les populations les plus riches et les populations les plus pauvres s'est, en effet, notablement creusé. En 1960, le PIB par habitant des vingt pays les plus riches était ainsi 44 fois plus élevé que celui des vingt pays les plus pauvres. Il était 121 fois plus élevé en 2000. Le nombre de personnes vivant avec moins de un dollar par jour tend à augmenter dans plusieurs régions de l'Est de l'Europe, de l'Amérique latine, du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord¹². La situation la plus inquiétante concerne, de ce point de vue, l'Afrique subsaharienne, où le nombre de personnes vivant dans une extrême pauvreté est passé de 241 à 323 millions, ce qui représente l'équivalent de la population européenne avant le récent élargissement. Il est évident que ces situations de pauvreté et d'inégalités dans la répartition des richesses trouvent leur origine dans une multitude de facteurs, à la fois économiques et sociaux, mais également politiques, la conjonction des éléments propres à chacun des pays ne permettant pas de déterminer de manière définitive ni absolue la part de la globalisation de l'économie dans la situation de chacun de ces pays. La seule libéralisation des échanges ne suffit pas, en effet, à améliorer le développement qui reste influencé par la démographie, l'état sanitaire des populations ou les conflits et instabilités politiques.

S'agissant du monde du travail au niveau mondial, les données disponibles du Bureau international du travail (BIT) font apparaître une certaine dégradation de l'emploi au cours des dix dernières années. En 2005, les seules données disponibles collectées sous l'égide de l'OIT dénombraient près de 192 millions de personnes sans emploi¹³, avec une évolution très variable selon les pays et leur situation de départ, mais aussi avec des variations très importantes en fonction des parties de la population active concernée (jeunes, seniors, travailleurs faiblement qualifiés, etc.).

¹² Source : Banque mondiale, *Perspectives économiques mondiales 2004*, cité dans rapport sur la mondialisation OIT. Cf. annexe n° 3.

¹³ En 1995, 157,4 millions de personnes sans emploi, en 2003, 188 millions (Source : *Global Employment Trends Brief*, janvier 2006, BIT, Genève).

L'inégalité constatée dans les revenus s'est pour sa part accentuée dans certains pays industrialisés, corollaire d'une augmentation de la part du capital dans le revenu national. Ce phénomène s'est accompagné d'un accroissement des disparités salariales du milieu des années 1980 au milieu des années 1990¹⁴ et de l'émergence de fractions de la population très riches, en partie due aux rémunérations versées par les multinationales dans le cadre de développement d'entreprises d'envergure mondiale. En dehors des pays industrialisés, la situation est également différenciée, l'accentuation des inégalités de revenus n'étant à l'évidence que pour partie liée aux effets de la mondialisation économique.

Bien que les données sont, dans ce domaine, particulièrement difficiles à rassembler, il est certain que le marché est devenu mondial alors même que les règles du jeu, notamment dans le domaine social, sont demeurées nationales et inscrites dans une temporalité différente. Lorsqu'ils existent, les statuts protecteurs des salariés ont été élaborés dans une perspective de régulation nationale ou au mieux transfrontalière des échanges économiques.

Un certain nombre d'évolutions majeures ont ainsi affecté le monde du travail, telles que la flexibilité des transferts de capitaux, les stratégies fluctuantes des gestionnaires des fonds financiers et les politiques d'internationalisation et de financiarisation des grandes entreprises multinationales. Ces facteurs ont contribué à une plus grande malléabilité de la division internationale du travail.

Différents rapports, et notamment ceux de l'OIT, illustrent le fait que sont affectés en particulier les travailleurs des pays dits émergents (du Mexique, de l'Argentine et du Brésil à la Chine et au Sud-Est asiatique, en passant par la Russie), pays dans lesquels les normes et la réglementation du travail et de l'emploi préexistent assez peu à leur participation à l'économie mondiale. En second lieu, ces pays émergents peuvent apparaître comme des laboratoires d'expérimentation des stratégies de flexibilisation de la main-d'œuvre élaborées par les entreprises internationales, dont les sièges sociaux sont installés dans les pays du Nord. Les nouveaux modèles de flexibilité de la main-d'œuvre et des capitaux, qui amplifient l'interdépendance des économies du Nord et du Sud, constituent, en outre, l'un des éléments de la remise à plat des modèles de développement.

La mondialisation semblerait ainsi se présenter comme une conjoncture dans laquelle une certaine tendance à la sortie du salariat¹⁵ qualifierait désormais les nouvelles évolutions du travail, dans les sociétés du Nord comme dans celles du Sud.

¹⁴ Source : OCDE, tableau page 47 du rapport de l'OIT sur *Une mondialisation plus juste - Créer des opportunités pour tous*, 2004.

¹⁵ L'Institut de recherche pour le développement (ministères chargés de la Recherche et de la Coopération) reprend notamment la notion de « désalarisation » en en proposant trois aspects distincts, conjugués différemment selon les contextes : les sorties du salariat (par les licenciements, les rétrécissements du marché de l'emploi salarié, les formes d'auto emploi ou de travail indépendant) ; les modalités de précarisation et de flexibilisation du travail ; le démantèlement des protections attachées au travail salarié (Sécurité sociale, droit du travail).

Par ailleurs, l'impact plus particulier de la mondialisation sur l'évolution des législations sociales, en particulier en matière de droit du travail, est, en l'absence d'études comparatives, difficile à évaluer. On peut cependant observer que l'ouverture des marchés conduit tendanciellement à une structuration des relations professionnelles et à l'organisation d'une régulation du marché du travail et des conditions d'emploi dans les pays émergents. Toutefois, ce constat des efforts engagés au plan institutionnel doit être fortement nuancé dans la mesure où l'instauration de normes nationales, qui peuvent être établies à un niveau très bas, ne garantit pas malgré tout leur application réelle. Elles ne garantissent pas non plus l'amélioration des conditions de travail, comme en témoigne un certain nombre d'exemples relatifs à la faiblesse des rémunérations et à la durée des journées de travail de certains pays asiatiques, même si une évolution certaine est à noter.

Enfin, on ne peut faire l'impasse de la situation des Zones franches d'exportation (ZFE) où sont actuellement employés plus de 50 millions de travailleurs à travers le monde¹⁶. Ces zones, dont la majeure partie se situe en Asie, bénéficient d'un statut économique particulier, conçu pour attirer les investisseurs étrangers et promouvoir une industrialisation locale entièrement tournée vers les exportations. Compte tenu de leur nature même, elles sont étroitement liées à l'économie mondiale, mais ne créent souvent que peu de liens avec les économies nationales, bien que la combinaison investissement direct, emploi et transfert de technologie ait pour objectif de stimuler le développement des pays d'accueil émergents. Même si les salaires et les conditions de travail sont parfois meilleurs que la moyenne nationale des pays en développement, des inquiétudes persistantes sont exprimées sur les dispenses dont elles bénéficient par rapport aux lois nationales du travail ou encore sur le fait qu'elles font obstacle à l'exercice des droits dans la pratique. Le BIT estime que si les ZFE constituent d'immenses réserves d'emplois, en particulier s'agissant des femmes des pays en développement, un trop grand nombre de ces zones sont encore réputées pour la faiblesse chronique des salaires, des conditions de travail et des systèmes de relations professionnelles.

3. Sur le plan environnemental

La prise de conscience des problèmes écologiques liés aux activités économiques est apparue au milieu des années 1970. Depuis cette époque, de nombreuses actions ont été mises au point et différents traités ont été ratifiés. A l'occasion du « Sommet de la terre » de Rio en 1992, une série de rapports et d'évaluations scientifiques a souligné les dangers de l'appauvrissement de la couche d'ozone, du changement climatique et des risques encourus par d'importants écosystèmes, menaces de toute évidence d'envergure mondiale. Les États les plus riches, pour lesquels une baisse de croissance semblait plus supportable et qui étaient, en outre, responsables des émissions les plus importantes, y avaient pris l'engagement de stabiliser en 2000 leurs émissions au

¹⁶ Rapport de l'OIT sur *Une mondialisation plus juste - Créer des opportunités pour tous*, 2004 ; étude *Zones franches d'exportation : exploitation maximale pour un développement minimal*, Confédération internationale des syndicats libres, Bruxelles, septembre 2003.

niveau de 1990. Le Protocole de Kyoto est intervenu en 1997 pour traduire cette volonté en engagements quantitatifs juridiquement contraignants. Ouvert aux 189 pays participant à la convention sur le climat de l'ONU, le protocole ne comporte cependant d'engagement que pour 38 pays industrialisés, passant par une réduction globale de 5,2 % des émissions de dioxyde de carbone d'ici 2012 mesuré à l'aune des émissions de 1990 ; il connaît un début de mise en œuvre¹⁷. Par ailleurs, au Sommet de Johannesburg (2002), plus de cent chefs d'État ratifient un traité prenant position sur la conservation des ressources naturelles et de la biodiversité.

Le développement de la société industrielle, dans le cadre d'une croissance soutenue des économies, s'est effectué au détriment des écosystèmes. L'intégration des économies accompagnée du développement du commerce régional et international apparaît comme un facteur majeur de la dégradation de l'environnement et de l'augmentation des problèmes environnementaux. La mondialisation aurait pour effet, au travers d'une ouverture économique stimulant la croissance, une aggravation difficilement soutenable, à terme, des émissions de polluants et des pressions sur le milieu naturel.

Le lien entre la mondialisation et l'environnement se situe, de fait, à plusieurs niveaux. Tout d'abord, les mécanismes de la mondialisation influencent fortement les actions et les décisions prises par les secteurs public et privé dans le domaine de l'environnement, en plus d'influer sur l'environnement lui-même. Par ailleurs, l'intégration des sociétés apporte davantage d'échanges d'informations et de prises de conscience communes sur un sujet qui ne connaît pas de frontière. Les débats se développent au sein de la société civile et influencent la classe politique par la prise en compte des problèmes environnementaux sur une base nationale, mais également des problèmes internationaux ayant une incidence sur leur propre milieu de vie.

L'intégration et l'harmonisation des politiques nationales sur la scène internationale et régionale sont également à mettre en lien avec la mondialisation. Cette dernière contribue à accélérer la prise de conscience d'un certain nombre de défis, tels que le réchauffement climatique, qui doivent impérativement relever d'une coopération entre les États dans le cadre de politiques environnementales plus intégrées. S'agissant des débats politiques sur les enjeux environnementaux, les tenants d'une vision économique de l'environnement soutiennent que les sociétés ont une grande capacité d'adaptation et que le marché sera le meilleur instrument pour répondre aux défis environnementaux et sociaux, tandis que d'autres prônent des interventions gouvernementales plus directes avec des mécanismes de régulation internationale contraignants, accordant ainsi une place importante au développement durable. Le concept de développement durable est très présent dans les discours sur la relation entre la mondialisation et l'environnement. Il est le plus souvent entendu comme un développement qui doit répondre aux besoins des générations actuelles sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux

¹⁷ Cf. l'avis adopté par le CES le 26 avril 2006 sur *Les enjeux de l'après Kyoto*, présenté par Élyane Bressol au nom de la section des activités productives, de la recherche et de la technologie.

leurs. Au-delà des seuls effets sur l'environnement, cette réflexion pose également la question du mode de développement des pays industrialisés, en particulier en ce qui concerne leurs modes de consommation, et de gestion des ressources énergétiques, des matières premières et des déchets produits.

II - LES ÉVOLUTIONS RÉCENTES DU PAYSAGE ÉCONOMIQUE INTERNATIONAL

L'extension du marché à l'échelle de la planète et l'abolition des distances par les Technologies de l'information et de la communication (TIC) tendent à réduire de plus en plus le nombre et la taille des secteurs protégés de la concurrence internationale. Faute le plus souvent d'explications suffisantes de la part des gouvernants et de la société civile, il résulte pour une partie des populations concernées un sentiment diffus d'inquiétude, qui se trouve renforcé par les évolutions tangibles modifiant la situation économique, à savoir l'entrée dans le commerce mondial de nouveaux pays émergents comme la Chine et l'Inde et, à l'échelle de l'Union, le récent élargissement européen de 15 à 25 États.

A - L'INSERTION DANS LE COMMERCE MONDIAL DES GRANDS PAYS ÉMERGENTS ASIATIQUES

Le modèle de croissance des pays émergents à bas salaire, dans un premier temps les quatre dragons - Corée du Sud, Hong Kong, Singapour, Taiwan - avant de s'étendre à des pays comme l'Indonésie, la Malaisie, les Philippines, la Thaïlande, l'Île Maurice, le Vietnam, le Laos et le Cambodge, a rendu possible, sur les quinze dernières années, des taux de croissance supérieurs à 5 %, passant par une évolution de la production industrielle de l'ordre de 10 %.

Aujourd'hui, des stratégies de conquête des marchés mondiaux sont développées par la Chine et l'Inde, avec un impact immédiatement perceptible à l'échelle mondiale, et tout particulièrement dans les pays industrialisés (compte tenu du poids démographique particulier de ces pays¹⁸). Ainsi, la Chine et l'Inde représentaient, en 1980, en part relative du PIB mondial, 3,4 % et 2,8 % (contre 3,9 % pour la France et 21,3 % pour les États-Unis). On observe que ces proportions sont passées, en 2004, respectivement à 13,5 % et à 5 % alors que dans le même temps la France s'est tassée à 3,1 % et les États-Unis à 21 %. De plus, le rythme actuel de croissance, de l'ordre de 9 % en Chine et plus de 7 % en Inde, est sans commune mesure avec celui de l'Union européenne. Ces données permettent d'envisager d'ici une dizaine d'années un doublement de leur PIB. On mesure cependant encore mal l'impact que ce développement pourrait avoir sur la croissance et la production industrielle des pays de la zone de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), de l'Europe et de la France, pour ce qui nous concerne plus directement.

¹⁸ La Chine et l'Inde représentent ensemble près d'un tiers de la population mondiale.

Ces chiffres, s'ils témoignent d'une incontestable rapidité du développement économique de ces pays, doivent néanmoins être considérés avec la plus grande prudence, en ayant en particulier à l'esprit le caractère incertain des statistiques fournies par la Chine, cette dernière ayant procédé à une forte réévaluation des données relatives à son PIB.

1. L'essor de la Chine

La transformation rapide et spectaculaire des structures productives de la Chine depuis une vingtaine d'années lui permet de se situer aujourd'hui en tant qu'économie moderne, se hissant au rang de quatrième puissance économique mondiale en 2005, après les États-Unis, l'Allemagne et le Japon, avec un taux de croissance annuelle estimé à 9,9 %. La Chine est notamment devenue le premier producteur mondial d'acier, de charbon, de ciment, de textile et de vêtements, de chaussures, de jouets, ou encore d'ordinateurs portables. Cette évolution s'appuie très largement sur les flux importants d'IDE, attirés par le faible coût de main-d'œuvre tout autant que par la perspective de conquérir et de prendre place sur un marché dont le potentiel est extrêmement important.

La Chine est récemment devenue le troisième exportateur mondial, derrière l'Allemagne et les États-Unis. Elle dépasse le Japon, et, selon de nombreux économistes, sera sans doute au premier rang dans moins de dix ans. La concurrence chinoise touche ainsi toutes les régions du globe, du Mexique au Maghreb, en passant par les pays de l'Europe de l'Est et l'ensemble des économies occidentales, ce qui ne va pas sans poser avec une acuité croissante la question sous-jacente de la sous-évaluation du yuan.

L'entrée de la Chine à l'OMC en 2002, conduisant à la faire bénéficier de la libéralisation du commerce international, en particulier s'agissant des produits textiles, a constitué un événement marquant sur l'échiquier économique mondial, dont l'importance s'est spécialement révélée avec la fin des quotas textiles. Si l'élimination de ces quotas au 1^{er} janvier 2005, prévue par l'Accord sur le textile et les vêtements (ATV)¹⁹, a ouvert aux produits textiles chinois l'accès aux marchés européens et nord-américains, il convient de signaler que la plus grande part des exportations chinoises est en fait composée de produits issus des industries mécaniques-électriques et électroniques. Cette diversification s'est accompagnée d'une rapide élévation du contenu technologique des exportations manufacturières chinoises, avec 5 % des exportations mondiales de haute technologie, soit presque autant que la France. A cet égard, la capacité en termes d'innovation technologique de la Chine ne doit pas être sous-estimée. Selon un rapport de l'ONU, ce pays serait en voie, dans ce domaine, « de remettre en question la suprématie des États-Unis, de l'Europe et du Japon ». En effet, l'augmentation de la part de l'Asie dans les dépenses mondiales de Recherche et Développement, passant de 27,9 % à 31,5 % entre 1997 et 2002, semble corrélée en grande partie à la Chine qui a presque doublé ses dépenses dans ce domaine entre 1999 et 2002.

¹⁹ Accord conclu en 1995 dans le cadre de l'OMC et qui prévoyait une suppression progressive des quotas jusqu'à leur élimination complète au 1^{er} janvier 2005.

La Chine inquiète ainsi non seulement les pays en développement avec lesquels elle se trouve en concurrence directe sur les marchés de produits à forte intensité de travail, mais aussi de plus en plus les pays développés. Les bas coûts du travail devraient constituer encore longtemps la principale source d'avantage comparatif du pays, compte tenu de l'énorme réservoir de main-d'œuvre pour l'industrie constitué par l'agriculture chinoise qui emploie la moitié de la population active. Enfin, la Chine pose question pour les pays avec lesquels elle commerce dans la mesure où son insertion sur le marché mondial ne s'est pas accompagnée de sa pleine adhésion aux principes et aux pratiques de la libre concurrence et de la démocratie, notamment sur le plan des droits de l'Homme.

Cependant, ce développement économique est assorti de risques potentiels liés aux modalités de sa croissance, tels que la surchauffe inflationniste ou la surcapacité potentielle dans les secteurs de l'acier, de l'automobile ou de l'aluminium, des inégalités fortes entre les villes et les zones rurales et des différences de développement apparentes entre les zones côtières et le reste du pays. Il s'accompagne aussi d'une carence en matière de système de protection sociale, de santé ou d'éducation. Dans ce contexte, le maintien du rythme soutenu d'exportations semblable à celui des trois dernières années risque d'entraîner des conflits commerciaux avec les autres acteurs de l'économie mondiale.

2. L'émergence de l'Inde

Après la Chine, l'Inde représente la deuxième source de croissance dans les pays émergents et forme le deuxième gisement majeur en terme de main-d'œuvre. Onzième économie mondiale, elle a connu ces dernières années une croissance économique soutenue, dans le cadre d'un éventail de réformes passant notamment depuis le début des années 1990 par un programme de libéralisation de l'économie mais aussi un contexte fiscal et réglementaire favorable aux entreprises à capitaux étrangers qui attire de vastes mouvements d'IDE.

Les exportations de produits agroalimentaires et textiles restent d'une importance majeure. La compétitivité du textile indien repose à la fois sur les bas coûts de la main-d'œuvre et de la principale matière première, le coton, mais aussi sur une politique protectionniste qui rend impossible, avec des tarifs douaniers consolidés de 30 à 70 %²⁰, tout accès de l'Europe sur le marché textile indien. Elle repose, par ailleurs, sur la flexibilité rendue possible par une organisation décentralisée de la production privilégiant la sous-traitance, qui tient cependant l'industrie indienne à l'écart des marchés de masse qui réclament des produits en grandes séries et de qualité standardisée.

Après avoir attiré des emplois de services peu qualifiés (comptabilité, traitement des transactions bancaires, etc.), l'Inde s'est plus récemment orientée vers le développement de secteurs nouveaux à forte intensité en capital humain (services informatiques, industrie pharmaceutique et biotechnologies), stratégie qui lui a permis de se positionner sur des créneaux dynamiques de la demande mondiale, dans ces nouveaux domaines où elle peut le mieux tirer parti de ses

²⁰ Source : Union des industries textiles françaises.

ressources en main-d'œuvre qualifiée et de son savoir-faire technologique. C'est ainsi qu'au milieu des années 1990, les exportations indiennes de services ont connu une croissance très rapide, largement portée via les services informatiques. Elles se trouvent désormais au premier rang mondial devant l'Irlande et les États-Unis. Dans ce secteur, la compétitivité tient à ses ressources en ingénieurs et en personnels qualifiés anglophones, dont les rémunérations sont très largement inférieures à celles de leurs homologues occidentaux.

Par ailleurs, les industries manufacturières, le plus souvent en joint-venture avec de grandes entreprises étrangères, se développent également à un rythme élevé et attirent des investissements importants accompagnés de l'implantation d'usines ou de centres de recherches, par exemple dans le secteur automobile.

La poursuite de ce développement ne pourra cependant s'opérer sans la mise en place d'un considérable effort d'éducation et d'amélioration des infrastructures, considéré comme la priorité absolue par le gouvernement pour conserver une croissance régulière élevée et permettre de réduire la pauvreté dont souffre une grande partie de la population. D'ores et déjà, elle manquerait d'ingénieurs qualifiés, ce qui provoque une forte compétition entre les entreprises informatiques et entraîne une tendance à la hausse des salaires, estimée à plus de 25 % par an, ce qui pourrait à terme pénaliser l'Inde.

B - L'ÉLARGISSEMENT EUROPÉEN

Au sein de l'Europe, l'ouverture croissante des échanges commerciaux, qui se sont nettement accélérés depuis la fin de la guerre froide, est venue conforter le sentiment du passage d'une importante étape dans le processus de globalisation. L'achèvement dans les années 1990 du marché unique en Europe crée aussi des conditions de concurrence au sein de l'Union et entre les États membres, complexifiées par les élargissements récemment réalisés ainsi que par ceux à venir.

L'élargissement de l'Union européenne en 2004 à dix nouveaux États membres continue d'alimenter dans la population la crainte d'une menace potentielle sur le plan économique et social.

Cet élargissement, ainsi que ceux qui devraient suivre dans un avenir proche, ne sont à l'évidence pas comparables sur le plan politique, économique et social, avec les mouvements d'élargissements précédents, par le nombre de ces nouveaux pays, leur poids démographique, leur diversité économique, et enfin la période dans laquelle s'inscrit leur entrée dans l'Union. L'arrivée de ces nouveaux États membres a contribué à faire croître la population de l'Union européenne de 28 %, tandis que le PIB communautaire augmentait de son côté de l'ordre de 5 %.

Les écarts entre les nouveaux entrants et les autres ne sont pas non plus semblables à ceux observés lors des élargissements précédents (l'Irlande en 1973, la Grèce en 1981, puis l'Espagne et le Portugal en 1986) qui, bien que non négligeables, n'avaient pas en réalité profondément perturbé la configuration économique et sociale européenne.

Les niveaux de développement des nouveaux pays membres, mesurés en termes de PIB par habitant, sont compris entre 35 et 70 % de la moyenne européenne. Cette situation s'explique notamment par les difficultés de leur mutation, engagée à la fin des années 1980, vers la démocratie et l'économie de marché et traduit une productivité de travail globalement plus faible, mais également des coûts salariaux moins élevés et des niveaux de protection sociale moindres que dans les pays membres de l'Union à Quinze. À ces écarts, s'ajoutent aussi souvent des différences significatives dans le fonctionnement des structures productives, résultant en partie des systèmes d'organisation planifiée et hiérarchisée dans lesquelles ces économies s'inscrivaient jusqu'au début des années 1990, avec des secteurs agricoles surdimensionnés et peu productifs et une proportion importante d'industries lourdes.

Si l'un des objectifs fondamentaux de la dernière vague d'élargissement de l'Union européenne a été de contribuer à la transition des nouveaux pays membres vers la démocratie et l'économie de marché, l'importance de ces écarts de développement représente un défi majeur dans le processus d'intégration européenne, dans la mesure où ils se situent au sein d'une zone dans laquelle la libre circulation des biens, des services, des capitaux, des entreprises, et bientôt des personnes, est progressivement instaurée.

Depuis l'élargissement, le débat public s'est concentré sur la question des écarts de coûts salariaux et sur la concurrence fiscale que les nouveaux membres utiliseraient pour attirer des capacités de production et des emplois, au détriment des Quinze.

Les décalages observés entre États de l'Union européenne suscitent, en effet, des craintes de phénomènes de distorsion de concurrence en provenance des Nouveaux États membres (NEM). De tels écarts, en l'absence de régulation, sont, en effet, susceptibles d'engendrer des pressions fortes dans le sens d'une relocalisation de certaines industries et d'une concurrence exercée pour attirer les entreprises de l'ex-Union à Quinze.

L'importance prise par les débats sur les délocalisations à l'Est est due en partie au contexte mondial de durcissement de la concurrence internationale, entendue dans un sens plus large, dans lequel s'est produit l'élargissement. Les pressions concurrentielles tendent, en effet, à accroître fortement les exigences en matière d'innovation, mais aussi de baisse des prix, d'où la tendance à la réorganisation des chaînes de valeur visant à tirer parti des avantages concurrentiels des différentes localisations à travers le monde et à réexaminer en permanence l'allocation des ressources en capital. De ce point de vue, l'Europe de l'Est présente une bonne proximité vis-à-vis de l'Europe occidentale, dispose d'une main-d'œuvre qualifiée, et offre des coûts de production ainsi que des conditions de travail et d'emploi nettement plus faibles que celles des pays fondateurs de l'Europe.

L'émergence de nouvelles zones de croissance explique également la concentration des nouvelles unités de production dans ces zones. En effet, si l'intégration des nouveaux membres de l'Union dans des réseaux de production paneuropéens a commencé depuis plus d'une dizaine d'années dans un certain nombre de secteurs, elle doit désormais s'inscrire dans un environnement mondial où les capacités de production sont devenues particulièrement mobiles et volatiles. L'élargissement européen en cours pourrait ainsi, dans le pire des cas, provoquer une reconfiguration de l'espace économique européen, avec d'une part des pays ou des régions captant des activités productives et d'autre part, des pays ou régions risquant de connaître des difficultés croissantes.

L'absence d'harmonisation progressive en matière sociale de même qu'en matière fiscale ne peut que favoriser différentes formes de dumping social et fiscal, accroissant ainsi les risques d'une surenchère de moins-disant fiscal et de course vers le bas en matière de coûts salariaux et de protection sociale, aux dépens d'une concurrence saine et régulée.

Dans le domaine de la fiscalité, la diminution des taux d'imposition des entreprises renforce l'attractivité des nouveaux pays membres et accroît la pression concurrentielle sur certains sites de production des Quinze. Elle tend donc à accroître la concurrence et peut contribuer à stimuler les progrès de productivité. Les différents pays membres de l'Union devraient cependant veiller à ne pas se lancer dans une course au moins disant fiscal, qui pourrait à terme réduire les investissements dans les infrastructures, l'enseignement et la recherche et donc menacer les futurs progrès de productivité²¹.

La nouvelle configuration géographique de l'Union européenne se trouve ainsi associée à l'accroissement de risques de dumping social et de menaces sur l'emploi dans un contexte où la question des délocalisations vers les pays émergents plus lointains alimente déjà un sentiment d'inquiétude.

III - LA PERMANENCE DES ÉCHANGES COMMERCIAUX EUROPÉENS

A - LE MARCHÉ ÉCONOMIQUE EUROPÉEN

Tout en étant globalisée, la production des biens et des services s'organise en premier lieu au niveau des régions du monde, fait démontré par l'augmentation régulière de la formalisation d'Accords commerciaux régionaux (ACR) enregistrés dans le cadre de l'OMC²², et dont l'Union européenne est tout particulièrement illustrative.

²¹ Frédérique Sachwald, IFRI, contribution à *L'industrie en France et la mondialisation*, décembre 2005, Service des études et des statistiques industrielles (SESSI), ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie.

²² Depuis 1995, 130 nouveaux ACR ont été enregistrés par l'OMC, sur un total de 170 ACR, et 300 nouveaux accords devraient voir le jour dans les prochaines années.

1. Les principes de proximité et de polarisation des échanges appliqués à l'Europe

L'existence d'un nombre aussi important de réseaux économiques interdépendants repose sur le principe qui veut que les pays aient tendance à commercer en premier lieu et en priorité avec leurs voisins immédiats. L'intensité du commerce entre deux pays est, de fait, en grande partie déterminée par la distance qui les sépare, ainsi que par la taille de leurs économies respectives, facteurs auxquels s'ajoute la puissance de certains pays, qui contribue à focaliser une grande part des investissements, des marchandises et du travail humain.

Pour Séverine Leboucher²³, l'application de ces principes de proximité géographique et de polarisation vers les centres économiques les plus puissants recouvre en fait des réalités très diverses. Le cas des États-Unis, sans pouvoir être comparé en tous points avec les autres grandes zones organisées d'échanges commerciaux, illustre, toutes choses égales par ailleurs, l'application de ce principe de zone d'attractivité pour les pays qui lui sont proches.

Autre illustration, l'Union européenne se caractérise dans ce domaine par une importante et déjà ancienne formalisation de ses liens économiques intra-communautaires, avec pour point de départ le Traité de Rome en 1956, l'Acte unique en 1986, et l'adoption pour douze États d'une monnaie unique par le Traité de Maastricht. Organisation en mouvement, l'Union européenne a constamment vu son périmètre évoluer depuis ses traités originels. Elle est passée de six États fondateurs en 1950 à quinze en 1995, vingt-cinq en 2004, et devrait encore poursuivre son élargissement dans les prochaines années.

Des années soixante aux années quatre-vingt, l'intégration économique européenne s'est traduite par une extension et une intensification du commerce entre pays membres, phénomène largement porté par les échanges intra-branche. L'intégration progressive a ainsi favorisé une spécialisation intra-industrielle au sein de la zone européenne. Elle a permis aux entreprises de tirer parti des économies d'échelle potentielles et de rester compétitives dans un certain nombre de secteurs industriels de production de masse tels que l'automobile.

2. L'évolution des échanges commerciaux en Europe

Pour Frédérique Sachwald, dans une étude récente du SESSI²⁴, le commerce entre l'UE à Quinze et les Pays de l'Europe centrale et orientale (PECO) a rapidement augmenté au cours des années 1990. Cette évolution a pu être pour partie interprétée comme un phénomène de rattrapage de flux d'échanges qui étaient antérieurement limités, pour des raisons politiques et géostratégiques, entre deux régions pourtant géographiquement, culturellement et historiquement proches.

²³ *La Mondialisation*, n° 59, Alternatives économiques, numéro hors série, 1^{er} trimestre 2004.

²⁴ *L'industrie en France et la mondialisation*, Frédérique Sachwald, Service des études et des statistiques industrielles (SESSI), ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie.

Depuis une quinzaine d'années, le processus de transition puis la perspective de l'intégration dans l'Union européenne ont donc globalement stimulé les évolutions structurelles des économies d'Europe centrale et orientale. Ces évolutions se sont notamment traduites par un mouvement de spécialisation dans des secteurs de moyenne et haute technologie au détriment de certains secteurs plus traditionnels, intensifs en main-d'œuvre ou en ressources naturelles.

Au cours des années 1990, les investissements directs et les flux commerciaux ont également contribué à favoriser l'évolution de la spécialisation des nouveaux membres vers des secteurs industriels moins traditionnels, de moyenne et haute technologie. Les investissements dans les pays membres ont d'abord été motivés par l'accès à des marchés en croissance, mais aussi par l'attrait d'une main-d'œuvre moins chère et relativement bien formée. Cette seconde motivation a été particulièrement forte pour certaines activités intensives en main-d'œuvre.

L'accroissement du commerce avec les nouveaux membres doit logiquement entraîner relativement plus d'échanges interindustriels et se traduire par une spécialisation verticale au sein de l'Europe, comme c'est le cas entre des pays de niveaux de développement différents depuis une vingtaine d'années²⁵.

L'augmentation des échanges avec les PECO a atténué la diminution de la part du commerce intra-UE à Quinze²⁶. Cependant, à la fin des années 1990, les exportations des Quinze vers les dix nouveaux États membres ont été assez peu dynamiques, ce qui pourrait s'expliquer par une adaptation insuffisante à la demande locale. La diminution de la part des échanges intra-UE à vingt-cinq²⁷ reflète aussi le dynamisme du commerce avec certains pays extra-européens, la Chine en particulier.

Les échanges économiques au sein de l'Union représentent 60 % du commerce européen en moyenne, du fait des investissements intra-communautaires ayant connu une très forte augmentation grâce à l'Acte unique et de la libre circulation des capitaux qui a suivi.

Il n'en reste pas moins que la capacité productive des Quinze, comme celle des nouveaux pays membres, doit également faire face à la concurrence mondiale, et notamment aux progrès enregistrés par les pays émergents d'Asie. Ceci explique l'importance des efforts à conduire en vue de stimuler les progrès de productivité, ces derniers dépendant à la fois d'efforts locaux dans les différents sites et de l'insertion des unités de production dans des réseaux européens et mondiaux.

²⁵ Frédérique Sachwald, 2004.

²⁶ Part du commerce intra-UE passée de 64 % du total en 1993 à 59 % en 2001.

²⁷ Passée de 68 % du total des échanges des 25 en 1998 à 64 % en 2001.

3. L'impact de la mondialisation et de l'élargissement sur l'Europe

Depuis la fin des années 1990, les Quinze ont ainsi fortement accru leurs échanges avec la Chine, ce qui s'explique en partie par l'intégration croissante des réseaux de production pan-européens au sein de réseaux mondiaux. La concurrence accrue de la part de pays émergents extra-européens est venue bouleverser les fondements de la géographie productive de l'Europe élargie, à travers des investissements croissants dans les nouveaux pays membres. Les secteurs de l'automobile, du textile et de l'électronique grand public illustrent ces évolutions et le développement des réseaux de production européens et désormais mondiaux. Ces études de cas soulignent la mobilité de ces réseaux qui répondent aux évolutions des opportunités de marché et à la pression de la concurrence mondiale.

Les échanges de l'UE restent néanmoins sensiblement plus importants avec les nouveaux pays membres qu'avec la Chine : 4 % contre 3 % des importations sur la période 2000-2003, et 4,6 % contre 1,3 % pour les exportations. Au sein de l'Union, l'Allemagne est un des principaux partenaires des nouveaux membres de l'Union ainsi que de la Chine alors que les relations commerciales de la France avec ces zones sont plutôt limitées. Les pays de l'accession représentaient en moyenne 8 % des importations et 9 % des exportations allemandes sur la période 2000-2003 alors que leur part dans le commerce français n'était respectivement que de 2 % et 3 %. Sur le plan agricole, les échanges entre l'UE à Quinze et les dix nouveaux États membres se sont accrus au cours des dernières années. L'UE à Quinze représente ainsi 56 % des exportations des dix nouveaux États membres et 63 % de leurs importations en 2003.

La croissance des importations en provenance des nouveaux membres a été particulièrement sensible aux aléas conjoncturels européens au cours de la période 2000-2003. Les importations en provenance de Chine ont au contraire connu une croissance plus forte au cours de la dernière période que dans les années 1990. Au total, les échanges de l'UE avec la Chine sont plus dynamiques que les échanges avec les dix nouveaux États membres depuis cinq ans. Sur la dernière période, les exportations allemandes vers la Chine ont d'ailleurs crû de manière spectaculaire. La France présente un profil particulier : une faible croissance de son commerce avec la Chine et un commerce avec les nouveaux membres plus dynamique qu'avec la Chine.

Si l'élargissement a fait progresser l'intégration entre l'Union européenne à Quinze et les nouveaux membres, il n'a pas durablement accru la part des échanges intra-européens au détriment de l'ouverture des échanges extra-européens. Enfin, les cas de l'Allemagne et de la France sont traités à part pour souligner l'ouverture plus grande de la première aux échanges avec les pays émergents, que ce soit les nouveaux membres de l'Union européenne ou la Chine.

De ce point de vue, une récente étude émanant de l'économiste Patrick Artus²⁸ montre que les délocalisations, transferts d'activités ou d'emploi sont loin d'être terminés, dans un contexte où les pays de la zone euro ont en moyenne moins souffert que les États-Unis ou le Japon de ces transferts d'activités et d'emplois. Selon cet observateur des évolutions du système économique mondial, la situation laisse à penser que les pertes d'activités et d'emploi ne font que commencer, au regard de l'écart de coût considérable entre la zone euro et les pays émergents, dans lesquels l'abondante main-d'œuvre empêche à moyen terme une importante hausse des salaires.

Patrick Artus constate également que les pays émergents fabriquent de plus en plus de produits sophistiqués. Ce type de produits (appareils électroniques, ordinateurs...) représentait à titre d'exemple 43 % des exportations totales de la Chine en 2004.

B - LA SITUATION DE LA FRANCE DANS LE COMMERCE EUROPÉEN ET MONDIAL

La présentation des chiffres du commerce extérieur national fournit, années après années, une occasion de rappeler un certain nombre de données, permettant d'avoir une vision plus exacte de l'évolution de la France dans l'Europe et de réfléchir sur la place de la France dans la mondialisation des échanges commerciaux.

Les échanges de la France poursuivent leur progression dans un contexte international porteur²⁹. Les exportations augmentent de 4,1 % et s'établissent à 355,5 milliards d'euros de marchandises vendues sur les marchés étrangers en 2005. Dans ces échanges avec l'étranger, la France dégage, en 2005, un important solde positif pour l'industrie automobile³⁰ et le secteur agroalimentaire.

La France reste le 5^{ème} exportateur mondial de biens, le 4^{ème} exportateur de services, et le 3^{ème} par le montant des investissements étrangers. Elle est également le deuxième exportateur mondial de produits agricoles et agroalimentaires³¹. Les investisseurs étrangers sont à l'origine de 45 % des exportations françaises, ce qui démontre l'attractivité de notre territoire et l'interdépendance de nos économies. Un actif sur quatre travaille directement ou indirectement au service de nos échanges internationaux. Les commandes à notre industrie, qui sont les exportations de demain, atteignent leur plus haut niveau historique, et le nombre d'entreprises exportatrices recommence à croître.

²⁸ Directeur de la recherche économique, CDC-Ixis.

²⁹ Commerce extérieur, année 2005. Direction générale des douanes et droits indirects, département des statistiques et des études économiques.

³⁰ On définit un prix CAF (coût, assurance, fret) comme le prix d'un bien à la frontière d'un pays importateur avant acquittement de tous les impôts et droits sur les importations et paiement de toutes les marges commerciales et de transport dans le pays. On définit un prix FAB (franco à bord) comme le prix d'un bien à la frontière du pays exportateur. Il comprend la valeur des biens au prix de base, des services de transport et des distributions jusqu'à la frontière, les impôts moins les subventions.

³¹ Avec un solde excédentaire de 7,8 milliards d'euros en 2005.

Les chiffres montrent néanmoins que le commerce extérieur de la France tend à se dégrader³². Proche de l'équilibre de 2000 à 2003, le solde du commerce extérieur de biens de la France est, en effet, déficitaire de 26,5 milliards d'euros en 2005. La croissance des importations est supérieure à celle des exportations. Elles augmentent de 9,2 % par rapport à l'année 2004 et atteignent 382 milliards d'euros. Pour la deuxième année consécutive, le solde global commercial est donc négatif. Le déficit le plus marqué porte sur l'énergie et, dans une moindre mesure, sur les biens de consommation et les biens intermédiaires³³. L'atonie de la croissance chez nos partenaires européens a aussi joué dans la mesure où nous réalisons deux tiers de nos échanges vers les pays de l'Union européenne.

Examinées sur les dix dernières années, les évolutions des soldes commerciaux ont connu diverses fortunes. Le déficit énergétique a subi de plein fouet l'envolée des prix du pétrole. Le solde des biens intermédiaires est devenu négatif à partir de 1999 et l'excédent en matière de biens d'équipements s'est amenuisé lors des deux dernières années sous l'effet d'un dynamisme plus vif des importations que des exportations. En revanche, le secteur de l'industrie automobile a connu une importante embellie.

Les échanges de la France sont déficitaires avec l'Union européenne pour la première fois depuis dix ans. Entre 2004 et 2005, la faible augmentation des exportations tranche, en effet, avec le dynamisme des importations³⁴, les Français ayant acheté en masse, en 2005, des produits fabriqués à l'étranger, et notamment en provenance de Chine. Les exportations n'ont pas suivi le rythme des importations, puisqu'elles n'ont progressé que de 4,1 % en 2005, pour atteindre un montant deux fois inférieur à celui des exportations allemandes. L'Allemagne est à nouveau le premier pays exportateur grâce à une politique de compétitivité (notamment par le biais d'une baisse des coûts du travail) et de bon positionnement sur les biens d'équipements.

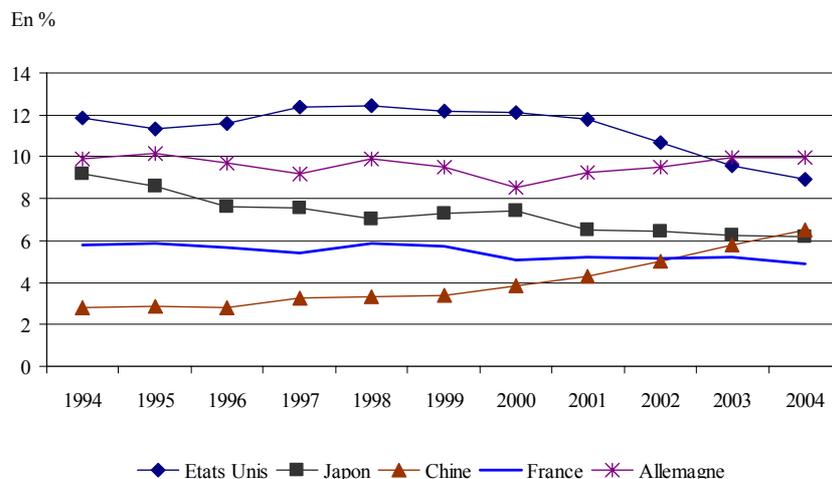
Il convient ainsi de souligner la dégradation de la part des exportations françaises dans les exportations, tant au niveau mondial qu'europpéen. Entre 1994 et 2004, la part des exportations françaises de marchandises dans le total des exportations mondiales s'est dégradée. Stable autour de 5,8 % entre 1994 et 1999, elle est maintenant autour de 5 %. Sur la même période, d'autres pays comme les États-Unis et le Japon ont connu des baisses plus fortes tandis que l'Allemagne est revenue à partir de 2003 à ses niveaux de 1994/1995. L'émergence de la Chine comme un grand pays exportateur est indubitablement l'événement le plus significatif.

³² Bulletin de la Banque de France, n° 146, février 2006.

³³ Les industries de biens intermédiaires comprennent les industries des produits minéraux, l'industrie textile, les industries du bois et du papier, la chimie, le caoutchouc, les plastiques, la métallurgie et la transformation des métaux, l'industrie des composants électriques et électroniques.

³⁴ + 9,2 % en 2005. Source : Rexecode.

Graphique 1 : Part en pourcentage des exportations de marchandises de certains pays dans le total des exportations mondiales



Source : Organisation mondiale du commerce/graphique de la mission INSEE du CES.

Au sein de l'Union européenne, la part des exportations françaises se dégrade, passant de 17 % en 1999 à moins de 15 % en 2005.

Actuellement, la France ne tire pas autant profit qu'elle le pourrait de l'explosion du commerce mondial, liée à la forte croissance dans les pays émergents. Pour expliquer ce décrochage des exportations, certains économistes mettent en avant de nombreux facteurs (hausse du coût de production du fait de la mise en place des 35 heures et de la revalorisation du salaire minimum, spécialisation sectorielle et positionnement géographique inadéquats), quand d'autres insistent davantage sur la qualité des produits fabriqués, notamment en raison de gammes inadaptées à la demande, d'un faible contenu technologique ou d'une innovation insuffisante. Les mêmes insistent enfin sur l'insuffisance du tissu de Petites et moyennes entreprises (PME) exportatrices et leur faible positionnement sur de nouveaux marchés. La raison peut également tenir à un manque d'investissement dû notamment à l'insuffisance d'innovation et d'accès à la recherche.

Ces facteurs, pour importants qu'ils soient, n'ont cependant rien d'irréversibles. Ils renvoient à la nécessité pour notre pays de rechercher toutes les voies d'optimisation de son positionnement économique, en Europe et dans le monde.

CHAPITRE II

DIFFÉRENCES DE SYSTÈMES ET DUMPING SOCIAL

La démultiplication du volume des échanges commerciaux s'accompagne d'une compétition accrue, notamment dans les secteurs à forte intensité de main-d'œuvre. Cette concurrence sur les prix de revient est à relier avec l'importance des différences qui affectent les coûts de main-d'œuvre, les différentiels pouvant aller dans ce domaine de un jusqu'à quarante dans certains cas. Cette course aux tarifs les plus bas se traduit dans certains secteurs par des transferts massifs d'activités, des délocalisations et des pertes d'emploi, qui affectent actuellement la sphère manufacturière.

Ces pertes d'emplois par transfert d'activité, qui touchaient précédemment les productions à faible valeur ajoutée, concernent désormais des produits à forte valeur ajoutée. Les nouveaux pays industrialisés, caractérisés par un coût de main-d'œuvre et une protection sociale relativement faibles, sont en effet désormais en mesure de fabriquer des produits sophistiqués à des prix nettement inférieurs à ceux pratiqués au sein des pays de l'Union européenne.

Ces phénomènes posent question à l'échelle mondiale et, dans un contexte et des conditions différentes, dans une Europe confrontée au défi de son élargissement à de nouveaux États membres.

I - L'EXISTENCE DE DIFFÉRENCES DE SYSTÈMES

Dans une économie de marché, la stimulation de l'offre peut se faire de deux manières, comme l'a indiqué Dominique Peccoud devant la section du travail³⁵, « soit en créant de nouveaux produits, et donc en créant de nouveaux emplois, soit en diminuant les coûts de production des produits pour les mettre en marché à des coûts de plus en plus bas, et par là augmenter l'offre de produits de moins en moins chers ». Dans ce cadre, « lorsqu'on vise simplement à baisser les coûts », le travail peut être considéré comme « un facteur de coûts à éliminer ou à abaisser dans toute la mesure du possible », ce qui peut se faire de plusieurs façons, « en remplaçant les coûts salariaux par des coûts d'investissements technologiques » ou « en trouvant des lieux de production où les coûts du travail soient nettement moins chers ».

À cet égard, l'existence de différences entre les niveaux de législations sociales des pays industrialisés et des nouveaux pays développés ou émergents participe, de fait, à cette forme de recherche de compétitivité, que l'on prenne en compte la situation intra ou extra communautaire.

³⁵ Audition devant la section du travail du CES de Dominique Peccoud, conseiller spécial du directeur général du BIT, le 30 novembre 2005.

Cependant, la comparaison des systèmes en vigueur dans les différents pays, nécessaire pour l'analyse du phénomène de dumping social, souffre de l'absence et/ou de l'incertitude des données et même d'indicateurs comparables, comme en témoignent les débats qui animent aujourd'hui le champ scientifique de la comparaison internationale, tout spécialement en matière de travail et d'emploi³⁶. La pertinence des comparaisons internationales est, de ce fait, souvent interrogée, chaque pays adoptant ses propres méthodes de mesure, ses définitions, sa manière de construire l'indice des prix, de compter l'emploi, ou de suivre l'évolution des salaires. Ce constat est en particulier vérifié en ce qui concerne les pays nouvellement industrialisés, notamment sur le continent asiatique. Le cas de la Chine, qui vient de réviser ses chiffres officiels sur le PIB, et dans une moindre proportion celui de l'Inde, illustrent les difficultés rencontrées dans ce domaine.

De plus, les divers organismes et institutions internationaux de référence (OIT, OCDE, Eurostat...) ont chacun leur périmètre d'investigations et d'analyses en fonction de leur champ de compétences et des États qui en relèvent. Enfin, sur le plan plus particulier de l'Europe, les données et études comparatives diffèrent quant à leur portée (Union à Quinze ou à Vingt-cinq États) suivant la date à laquelle elles se rapportent, compte tenu notamment de l'entrée dans l'Union des dix nouveaux pays membres. Il s'avère ainsi délicat de proposer une analyse comparative reposant sur des données équivalentes tant sur le fond que sur la période arrêtée.

C'est la raison pour laquelle le développement qui suit se concentre plus particulièrement sur les principales différences qui existent au sein de l'Union européenne en matière de conditions de travail et d'emploi sans occulter trois domaines plus larges, la concurrence fiscale, la diversité des marchés du travail et la protection sociale, également facteurs de recherche de compétitivité, ainsi que, par ailleurs, les grandes tendances des pays émergents en matière de coût du travail.

Le choix de l'analyse de ces facteurs dans le seul domaine social est motivé par le champ du présent rapport relatif au dumping social, même s'il est clair que la compétitivité mobilise d'autres éléments comme la recherche, l'innovation et la qualification des salariés.

A - DES DIFFÉRENCES SENSIBLES AU SEIN DE L'UNION EUROPÉENNE

Une analyse plus précisément centrée sur les conditions de travail et d'emploi entendues dans leur acception la plus large fait apparaître des différences significatives entre les pays de l'Union européenne, et plus particulièrement dans les nouveaux États membres. Ces différences s'observent dans un certain nombre de domaines, tels que les salaires, le coût du travail, la durée du travail, la santé et la sécurité au travail ou encore en termes de développement des formes atypiques d'emploi, qui semblent représenter des indicateurs intéressants. Elles peuvent constituer une explication possible des

³⁶ Cf. à ce sujet le dossier *Les chiffres sont-ils fiables ?*, Alternatives économiques, n° 245, mars 2006.

critères retenus pour les choix de localisation des entreprises dans leur recherche de compétitivité³⁷.

1. Les salaires

Les politiques menées dans les nouveaux États membres au cours des années de transition vers l'économie de marché ont entraîné, entre autres conséquences, une certaine stagnation des salaires qui demeurent, malgré une tendance générale à la hausse, globalement inférieurs à celui des États membres fondateurs.

1.1. Les niveaux de salaires

Ainsi, le salaire moyen mensuel ne dépassait pas, pour l'année 2002, 500 € dans les pays d'Europe centrale et orientale, avec des niveaux néanmoins plus élevés pour la République Tchèque et la Pologne (près de 600 €)³⁸. Seule la Slovaquie présente aujourd'hui des salaires de près de 1 000 €, à peu près comparables à ceux de la Grèce et du Portugal, alors que Chypre et Malte sont déjà dans la moyenne communautaire.

Au-delà de ces niveaux, ces moyennes masquent des écarts salariaux qui se sont creusés en l'espace de quelques années. On constate, en effet, une accentuation des écarts entre une majorité de la population cantonnée dans des tranches de revenus très faibles et une petite minorité qui s'est enrichie de manière sensible durant les années de transition. Le coefficient de Gini³⁹, qui permet de mesurer la distribution des revenus, montre des chiffres (situés entre 30 et 42) dans les nouveaux États membres beaucoup plus élevés que dans l'Europe des Quinze (25,9). Leur éventail de revenus semble ainsi se rapprocher des pays considérés comme moins égalitaires, tels que les États-Unis (34,4) et la Grande-Bretagne (32,4 coefficient le plus élevé de l'UE).

Ainsi, si l'intégration des nouveaux États membres a conduit mathématiquement à une diminution du salaire moyen dans l'Union européenne, c'est surtout la forte évolution des différentiels de revenus qu'il convient de relever, ces différences pouvant se traduire dans le jeu de la concurrence.

³⁷ Les grandes tendances présentées dans cette partie sont issues de *L'Europe à 25 : un défi social*, Daniel Vaughan-Whitehead, économiste, ancien responsable pour la Commission européenne du dialogue social dans le processus d'élargissement, études de la Documentation Française, 2005 ; les données chiffrées figurant dans cette même partie émanent pour la plupart d'Eurostat.

³⁸ Selon les dernières données comparatives disponibles. Ces chiffres ne semblent guère avoir beaucoup évolué depuis.

³⁹ Le coefficient de Gini est une mesure du degré d'inégalité de la distribution des revenus dans une société donnée, développée par un statisticien italien, variant de 0 à 100, 0 indiquant une équi-répartition des richesses, 100 une situation d'inégalité maximale. À titre indicatif, le Brésil qui figure parmi les pays les plus inégalitaires a un coefficient de près de 60 et la Chine, selon les différentes sources, un coefficient compris entre 50 et 60.

1.2. L'existence de salaires minima

La plupart des pays de l'Union (18 des 25 États membres) bénéficient d'un salaire minimum⁴⁰, selon des modalités qui peuvent varier en fonction de l'âge du salarié, de son ancienneté, de ses compétences ou de ses capacités physiques et mentales, ou encore du secteur économique dans laquelle se trouve l'entreprise. Si l'ensemble des nouveaux États membres, à l'exception de Chypre, a déjà mis en place un tel système, l'Allemagne, l'Autriche, le Danemark, la Finlande, l'Italie, la Suède ne disposent pas pour leur part d'un minimum obligatoire mais plutôt de minima fixés par des conventions collectives sectorielles.

Au sein de l'UE-25, le salaire minimum mensuel variait, au 1^{er} janvier 2005, de 116 € bruts en Lettonie à 1 467 € au Luxembourg⁴¹. Trois groupes de pays peuvent être distingués. Le premier groupe comprend sept des dix nouveaux États membres, avec un salaire minimum compris entre 116 et 240 €. Le deuxième groupe avec un salaire minimum compris entre 437 et 668 € comporte deux nouveaux États membres (la Slovénie et Malte) ainsi que le Portugal, l'Espagne et la Grèce. Le troisième groupe avec un salaire minimum situé au-delà de 1 000 € comprend l'Irlande, la France, le Royaume-Uni, la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg.

Les écarts de salaire minimum entre les différents pays de l'Union européenne paraissent donc importants, représentant un rapport d'environ 1 à 13. Toutefois, ces écarts s'atténuent lorsque l'on raisonne en parité de pouvoir d'achat⁴² puisque le salaire minimum en standard de pouvoir d'achat se situait entre 283 et 1 293, c'est-à-dire un rapport d'environ 1 à 5. En effet, lorsque l'on gomme les différences de niveaux de prix entre les différents pays, on constate un pouvoir d'achat du salaire minimum plus élevé dans tous les nouveaux États membres ainsi qu'en Espagne et en Grèce.

1.3. Le coût de la main-d'œuvre

Par ailleurs, on relève des disparités non négligeables sur le plan du coût de la main-d'œuvre. Dans certains secteurs, les coûts de la main-d'œuvre représentent la principale part des coûts de production des biens et des services. Il est très important de suivre de près leurs niveaux, leurs structures et leurs tendances pour toute décision en matière de politique socio-économique.

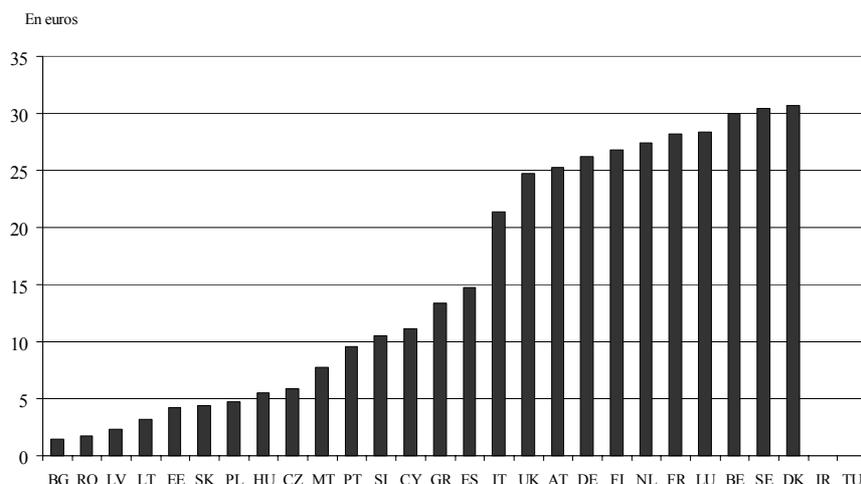
⁴⁰ Les salaires *minima* sont entérinés par la législation et s'appliquent à la majorité des salariés à temps complet sur tout le territoire de chaque pays.

⁴¹ À titre de comparaison, aux États-Unis, le salaire minimum fédéral est de 666 € même si un certain nombre d'États ont un salaire minimum plus élevé.

⁴² Afin d'éliminer l'effet des différences de niveau de prix entre les pays, des taux de conversion spéciaux, appelés Parités de pouvoir d'achat (PPA), sont utilisés. Les PPA des dépenses de consommation finale des ménages de chaque pays sont notamment appliquées pour convertir les salaires minima exprimés en monnaie nationale dans une monnaie commune artificielle appelée Standard de pouvoir d'achat (SPA). Les salaires minima exprimés en SPA indiquent effectivement le pouvoir d'achat local du salaire minimum.

Le niveau des coûts horaires de la main-d'œuvre dans l'industrie et les services varie fortement d'un pays à l'autre. En 2004 par exemple, au sein de l'Union européenne, ces coûts s'élèvent à 2,37 € en Lettonie contre 30,70 € au Danemark. Trois groupes de pays peuvent également être distingués. Le premier rassemble les pays à coûts de main-d'œuvre bas et englobe deux pays candidats (Bulgarie et Roumanie) et sept des dix nouveaux États membres (Lettonie, Lituanie, Estonie, Slovaquie, Pologne, Hongrie, République Tchèque). Le groupe des pays ayant des coûts horaires de main-d'œuvre moyens regroupe trois autres nouveaux États membres (Chypre, Malte et la Slovaquie) et trois « anciens » (Portugal, Grèce et Espagne). Le troisième groupe est composé des pays ayant des coûts horaires de 20 € et plus.

Graphique 2 : Coûts horaires de la main-d'œuvre dans l'industrie et les services (sauf administration publique) en 2004



Pour la Slovaquie, la Grèce et la Suède, les données datent de 2003 ; pour l'Irlande et la Turquie, aucune donnée disponible.

Source : Eurostat / graphique de la mission INSEE du CES.

Pour dix-huit pays, on dispose des coûts horaires de la main-d'œuvre de 1996 à 2003. Dans la plupart des pays, ces coûts tendent à augmenter avec le temps à l'exception de l'Espagne pour laquelle on observe une légère baisse. Lorsque l'on calcule le taux de croissance annuel moyen sur cette période, les taux de croissance les plus bas sont relevés en Allemagne (2,1 %), en France (3,1 %), en Finlande (3,2 %), au Luxembourg (3,2 %) et au Portugal (3,4 %). Les taux les plus élevés sont enregistrés en Slovaquie (9,3 %), en République Tchèque (10 %), en Estonie (11,7 %) et en Lituanie (13 %). Ces données laissent entrevoir une tendance à un rééquilibrage, certes lent, mais réel.

Les valeurs relativement élevées affichées par ces trois derniers pays mais aussi par le Royaume-Uni (7,5 %) reflètent la variation non seulement des coûts de la main-d'œuvre, mais également des taux de change des monnaies nationales par rapport à l'euro.

2. La durée du travail

La durée du travail est une donnée qui distingue fortement les dix nouveaux États membres de l'UE des Quinze. Ainsi, en 2003, la durée hebdomadaire du travail dans l'ensemble des nouveaux États membres (exception faite de la Lituanie et de la Slovaquie), était bien au-dessus de la moyenne européenne (41,4 h) et tout particulièrement en Lettonie (43,8), en Pologne (43,4) et en République Tchèque (43,1). Cependant, la moyenne des heures travaillées dans l'Union européenne n'a pas été bouleversée par le passage de quinze à vingt-cinq États membres puisqu'elle est passée seulement de 41,1 à 41,6 heures par semaine. C'est sans aucun doute parce que la moyenne des Quinze était déjà tirée vers le haut par le Portugal (avec près de 45 heures), la Grèce (44,4) et le Royaume-Uni (43)⁴³.

Cependant, après la tendance à un allongement de la durée du travail en lien avec l'adaptation à l'économie de marché, les heures de travail semblent avoir amorcé une inflexion dans nombre des nouveaux États membres, malgré des moyennes bien plus élevées que celle de l'UE. Si l'on compare les années 1998 et 2004, on constate que le temps de travail a baissé de manière significative en République Tchèque, en Slovaquie, en Slovénie, en Estonie et à Chypre. Cette évolution a été favorisée par les changements de cadres législatifs, qui ont imposé une diminution de la durée légale du travail, à l'image de la Pologne, qui est passée, entre 2001 et 2003, de 42 à 40 heures par semaine.

Néanmoins, le recours aux heures supplémentaires reste une pratique fréquente dans les nouveaux États membres. On constate, en effet, la tendance à une accumulation des heures de travail pour compléter des salaires dont le niveau demeure insuffisant pour permettre au salarié et à sa famille de subvenir à leurs besoins.

Les heures de travail pendant les week-ends⁴⁴ se sont aussi rapidement multipliées et ont dépassé la moyenne de l'UE. Si l'on examine la situation dans les vingt-cinq États membres au regard de deux variables significatives - la proportion des salariés ayant enduré des semaines de travail de plus de cinquante heures et la proportion de ceux travaillant le week-end -, on voit que nombre de nouveaux ou prochains États membres ont abondamment recours à ces pratiques. C'est le cas de la Pologne, de la Lettonie ou encore de la Lituanie. À l'inverse, des pays comme les Pays-Bas ou l'Allemagne y ont très peu recours.

⁴³ In *L'Europe à 25, un défi social*, précité.

⁴⁴ Même s'il faut sans doute relativiser ce constat au regard des efforts des nouveaux États membres pour un rattrapage rapide vers le niveau économique des autres pays de l'Union européenne.

S'agissant de la durée du travail moyenne par salarié, il convient de souligner que l'examen au sein de l'Europe du nombre moyen d'heures effectivement travaillées par semaine et par les salariés de l'industrie et des services diffère selon que l'on prend en considération ou non la distinction entre temps complet et temps partiel. Sans cette distinction, l'analyse ne permet pas une comparaison pertinente entre les pays car elle dépend pour beaucoup de la part des emplois à temps partiel dans le total des emplois et de la durée moyenne de travail des salariés à temps partiel. Toutefois, on peut noter que selon ce critère (temps complet et partiel confondus), la France appartient au groupe des pays ayant relativement une faible durée de travail hebdomadaire. Elle se trouve avec des pays comme le Danemark, la Norvège, la Suède, le Royaume-Uni, l'Irlande, la Belgique, l'Allemagne, la Finlande et l'Autriche.

La France présente la particularité d'avoir la durée moyenne hebdomadaire de travail la moins élevée pour les emplois à temps complet et une durée élevée pour les emplois à temps partiel. Si l'on s'intéresse uniquement au nombre moyen d'heures de travail hebdomadaire des salariés à temps complet, la France se trouve ainsi dans le groupe des pays ayant relativement une durée moins élevée de travail hebdomadaire, tandis que des pays comme l'Autriche, le Royaume-Uni et l'Allemagne sont dans le groupe des pays européens « moyens » et que des pays comme la République Tchèque, l'Espagne et la Pologne sont parmi les pays ayant la durée moyenne hebdomadaire de travail la plus élevée⁴⁵.

3. La santé et la sécurité au travail

Un autre constat s'impose dans les nouveaux États membres : les conditions de santé et de sécurité au travail dans leurs entreprises y sont souvent déplorables. L'enquête la plus récente sur les conditions de travail⁴⁶ dans ces pays fait état d'un stress au travail bien plus élevé que dans l'UE des Quinze, avec de plus grands risques relatifs à la santé et à la sécurité des travailleurs⁴⁷.

Si les chiffres officiels révèlent un nombre d'accidents de travail plus élevé dans les nouveaux États membres, ils ne sont en fait qu'un pâle reflet de la réalité. En effet, la crainte de perdre l'emploi incite la plupart des salariés victimes d'accidents dans leurs entreprises à ne pas les signaler. Les faibles salaires poussent, par ailleurs, les salariés à accepter des primes et autres éléments de salaire afin de compenser ces mauvaises conditions de travail faute de pouvoir facilement en exiger le changement.

En réalité, un grand nombre d'entreprises des nouveaux États membres, surtout celles de petite taille, ne sont pas en mesure aujourd'hui de mettre en place l'ensemble de l'acquis communautaire sur la santé et la sécurité au travail, les grandes entreprises se plaignant même du coût exorbitant lié à la transposition des règles européennes. C'est, en effet, dans ce domaine que l'on

⁴⁵ Voir graphiques en annexe n° 1.

⁴⁶ *Conditions de travail dans les pays adhérents et les candidats*, Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, Dublin, 2003.

⁴⁷ Au sein de l'Union européenne à 25, on ne dispose pas encore de taux d'incidence harmonisés permettant de juger la place des nouveaux entrants.

remarque le plus grand décalage entre la transposition officielle de la législation communautaire et sa mise en place effective. En Estonie, par exemple, bien que la législation nationale ait incorporé toutes les directives requises, seules 15 % des entreprises semblent aujourd'hui les appliquer, selon un rapport récent de l'inspection du travail du pays⁴⁸.

La situation est donc inquiétante sur le plan de la santé et de la sécurité au travail. Non seulement les équipements et les infrastructures pour une meilleure sécurité font cruellement défaut, mais il semble y avoir, en outre, un manque de prise de conscience et de connaissance de base des risques économiques et sociaux liés à des systèmes de santé et de sécurité défaillants. Loin de s'améliorer, la situation semble empirer dans nombre de nouveaux États membres, sous l'influence directe de la myriade de petites entreprises privées nouvellement créées, au sein desquelles les responsables sous-estiment les conditions minimales requises en matière de santé et de sécurité⁴⁹.

En outre, si l'on enquête plus en profondeur à partir de la réalité du terrain, un lien direct peut être mis en évidence entre le nombre d'heures de travail accumulées et les problèmes de santé et de sécurité au travail⁵⁰. Ainsi, parmi les nouveaux États membres, la Pologne, la Lituanie, la Lettonie et Chypre enregistrent non seulement la durée de travail la plus longue, mais cumulent aussi les risques en matière de santé et de sécurité.

4. Le développement des formes atypiques d'emploi

Les salariés des nouveaux États membres ont aussi été soumis, depuis le début de la transition, à un bouleversement sans précédent des formes d'emploi. Pour surmonter la crise généralisée de la production et faire face au processus de restructurations auquel elles étaient confrontées, les entreprises d'Europe centrale et orientale se sont engagées dans la mise en œuvre de différentes sortes de contrats de travail atypiques et de formes flexibles d'emploi, telles que le recours au travail indépendant, aux contrats à durée déterminée ou encore l'économie informelle, pratiques que l'on retrouve dans nombre de pays méditerranéens comme en Grèce, en Espagne, au Portugal et en Italie.

Le recours croissant, souvent à la demande de l'employeur, au statut de travailleur indépendant, semble en particulier s'être développé au sein des entreprises des nouveaux États membres. Afin de réduire leurs cotisations sociales et impositions diverses, mais aussi dans le but de s'affranchir de la législation du travail, nombre d'entreprises demandent à leurs salariés de convertir leur contrat de travail en contrat indépendant, conduisant de ce fait à une perte des droits liés au salariat, notamment en termes de prestations sociales et de retraite. De telles pratiques conduisent, notamment en France, à une

⁴⁸ *Working conditions in candidate countries and the European Union*, Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, Dublin, 2002.

⁴⁹ In *L'Europe à 25 : un défi social* déjà cité.

⁵⁰ Pour une approche plus complète du lien direct entre les problèmes de santé et les mauvaises conditions de travail, la flexibilité et la précarisation du travail, se reporter à l'avis adopté par le CES le 7 avril 2004 sur *Organisation du travail et nouveaux risques pour la santé des salariés*, rapport présenté par Elyane Bressol au nom de la section du travail.

requalification en salariat par le juge lorsque le lien de subordination est avéré⁵¹. Cette forme d'emploi entraîne un manque à gagner significatif pour les recettes fiscales et sociales et peut représenter, en outre, un risque de glissement vers l'économie informelle, au travers notamment de pratiques contestables.

Dans nombre de nouveaux États membres, par exemple en Pologne et en Hongrie, le cumul de différents contrats est proposé aux salariés avec par exemple un contrat de travail « classique » complété par un contrat de travail indépendant soit pour couvrir d'autres tâches ou responsabilités, soit pour ne pas prendre en compte les heures supplémentaires. Outre le fait que ce phénomène de contrats multiples rend très difficile tout contrôle de la part des pouvoirs publics, cette pratique a aussi des conséquences directes sur les conditions de travail. Les travailleurs indépendants sont, en effet, dans l'obligation d'accumuler les heures de travail afin de respecter les délais très stricts qui leur sont impartis et sont parfois victimes de l'absence de paiements de salaires ou de paiement différé de plusieurs mois.

B - UN ENVIRONNEMENT DIFFÉRENCIÉ

Au-delà des conditions de travail et d'emploi, trois domaines participent plus ou moins directement à la recherche de compétitivité, à savoir la concurrence fiscale, l'environnement du marché du travail et la protection sociale.

1. L'environnement fiscal

L'intégration de plus en plus poussée des marchés conduit à une compétition accrue entre les États pour attirer les investissements internationaux. Les entreprises déterminent, en effet, la localisation de leurs investissements en confrontant les différents pays possibles selon des critères qui peuvent mêler des facteurs géographiques (proximité des fournisseurs et des clients) ou institutionnels, des facteurs d'environnement de production (qualification de la main-d'œuvre, niveau de développement des infrastructures) et bien sûr des facteurs de coûts de production, comprenant le poids de la charge fiscale au même titre notamment que les charges sociales et, plus globalement, le coût de la main-d'œuvre⁵².

Un certain nombre d'études empiriques montrent ainsi que les considérations fiscales sont pertinentes, en ce qui concerne les choix de localisation et d'investissement mais que leur portée doit cependant être relativisée. Le Conseil des impôts souligne que les logiques d'implantation demeurent principalement non fiscales, en raison notamment de l'importance du

⁵¹ Sur la notion de faux travailleur indépendant et l'existence d'un lien de subordination avec le donneur d'ordre, qui peut entraîner la requalification de la prestation de travail en salariat par le juge, cf. l'avis adopté par le CES le 23 mars 2005 sur *Conséquences sur l'emploi et le travail des stratégies d'externalisation d'activités*, rapport présenté par François Édouard au nom de la section du travail.

⁵² Voir à ce sujet l'avis du CES *Renforcer l'attractivité de l'économie française au service de la croissance et de l'emploi* présenté par Henri de Benoist, le 22 janvier 2003 au nom de la section des problèmes économiques généraux et de la conjoncture.

différentiel affectant le coût du travail dans certains pays ; le facteur fiscal n'est d'un poids significatif qu'au regard d'un choix entre pays comportant des caractéristiques proches sur les autres déterminants⁵³.

Un récent rapport du Conseil d'analyse économique⁵⁴ considère, à cet égard, que les résultats de l'analyse comparative soulèvent quelques réserves en ce qui concerne la situation de la France. Si, en effet, pour l'impôt sur les sociétés, elle se situe dans la moyenne de l'UE, elle figure en revanche parmi les pays ayant la plus lourde charge fiscale globale pesant sur les entreprises. De son côté, le Conseil des Impôts juge la France relativement attractive compte tenu de certaines dispositions fiscales, plus favorables que celles d'autres pays, qui concourent à réduire l'imposition des assiettes mobiles. Il en est ainsi par exemple des régimes d'amortissements au regard de l'impôt sur les sociétés et surtout de la large déductibilité des intérêts d'emprunts⁵⁵.

Évaluer la charge fiscale qui pèse sur les entreprises d'un pays reste un exercice ardu à double titre. D'une part, la complexité des systèmes d'imposition rend leur comparaison globale difficile. D'autre part, un grand nombre d'autres éléments de fiscalité nationale et de systèmes de protection sociale peuvent potentiellement interférer dans la décision de localisation d'un investissement vers un pays plutôt qu'un autre.

Comme le rappelle l'avis du Conseil économique et social sur *Prélèvements obligatoires : compréhension, efficacité économique et justice sociale*⁵⁶, les comparaisons internationales relatives à des prélèvements entrant dans la composition des prélèvements obligatoires des États doivent être menées avec une grande prudence du fait notamment des différents modes de construction de leurs systèmes de Sécurité sociale.

Cette remarque préliminaire faite, trois groupes de pays peuvent être distingués selon le critère du poids des prélèvements sur les entreprises en pourcentage du PIB⁵⁷. En 2003, la France se situe parmi les pays ayant les taux les plus élevés (au 2^{ème} rang) avec notamment la Suède, le Luxembourg, la République Tchèque, la Norvège et l'Italie. Dans le second groupe, on trouve la Hongrie, la Finlande, la Belgique, l'Espagne, l'Autriche et la République Slovaque. Dans le dernier groupe où les taux de prélèvements en pourcentage du PIB sont les plus faibles se trouvent notamment les États-Unis, l'Irlande, le Royaume-Uni et le Danemark.

⁵³ *La concurrence fiscale et l'entreprise*, rapport du Conseil des Impôts in *La revue du Trésor*, n° 1, janvier 2005.

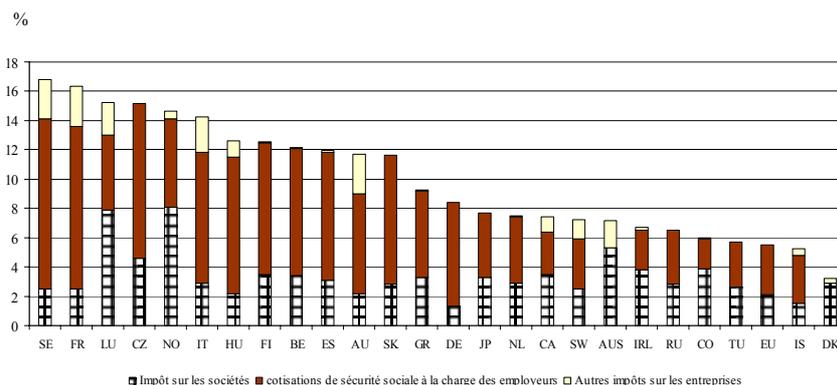
⁵⁴ *Croissance équitable et concurrence fiscale*, rapport du CAE, octobre 2005.

⁵⁵ Cf. rapport du Conseil des Impôts cité ci-dessus.

⁵⁶ Cf. l'avis adopté par le CES, déjà précité.

⁵⁷ Remarques méthodologiques : les informations utilisées sont issues d'une publication de l'OCDE, *Statistiques des recettes publiques : 1965-2004*, édition 2005. Les prélèvements sur les entreprises sont définis comme la somme des impôts sur les sociétés, des cotisations de Sécurité sociale à la charge des employeurs, des taxes sur salaires ou main-d'œuvre, des impôts périodiques sur l'actif net et des autres impôts à la charge exclusive des entreprises.

Graphique 3 : Prélèvements sur les entreprises en 2003 en % du PIB



Source : OCDE / Graphique de la mission INSEE du CES.

Lecture du graphique : SE : Suède, FR : France, Lu : Luxembourg, CZ : République Tchèque, NO : Norvège, IT : Italie, HU : Hongrie, FI : Finlande, BE : Belgique, ES : Espagne, AU : Autriche, SK : République Slovaque, GR : Grèce, DE : Allemagne, JP : Japon, NL : Pays Bas, CA : Canada, SW : Suisse, AUS : Australie, IRL : Irlande, RU : Royaume Uni, CO : Corée du Sud, TU : Turquie, EU : États-Unis, IS : Islande, DK : Danemark.

Dans un espace économique aussi intégré que l'Union européenne, les écarts de pression fiscale entre États membres peuvent alors constituer des éléments importants pour apprécier l'attractivité des différents territoires.

Le Marché unique européen mis en place en 1990 n'a pas entraîné de déformation de la structure des impôts au détriment des assiettes fiscales les moins mobiles. Les impôts et taxes sur le travail, qui avaient augmenté régulièrement tout au long des années 1970 et 1980, ont commencé à baisser à partir du milieu des années 1990 sous l'effet des allègements de charges sur les bas salaires, puis des baisses d'impôt sur le revenu⁵⁸. Ainsi, la course au moins-disant en matière d'imposition sur les sociétés est restée contenue dans l'UE-15. Un seul des quinze États membres (l'Irlande) a utilisé ce paramètre de concurrence fiscale en abaissant son taux d'imposition sur les sociétés⁵⁹.

⁵⁸ *À l'Est, moins d'impôts*, CEPIL, n° 232 de mars 2004 et *Impôts sur les sociétés : tous à 0 % ?*, n° 246 juin 2005.

⁵⁹ L'exemple de l'Irlande montre que cette stratégie peut être payante, même si le succès irlandais tient évidemment pour beaucoup à d'autres facteurs tels que la qualification de la main-d'œuvre, les fonds structurels reçus ou l'utilisation de l'anglais. Cependant, elle se fait au détriment des investissements publics, comme le montre le déficit actuel de l'Irlande en ce domaine.

Tableau 1 : Taux nominaux d'imposition des bénéfices
(en pourcentage)

	1991	1994	1997	2000	2003
Allemagne	59	54	57	52	40
Autriche	39	34	34	34	34
Belgique	39	40	40	40	34
Espagne	35	35	35	35	35
Finlande	40	25	28	29	29
France	34	33	42	38	35
Grèce	40	40	40	40	35
Irlande	10	10	10	10	13
Italie	48	52	53	41	38
Pays-Bas	35	35	35	35	35
Portugal	40	40	40	35	33
Royaume-Uni	33	33	31	30	30
Suède	30	28	28	28	28

Source : Devereux, Griffith et Klemm, 2002, *Croissance équitable et concurrence fiscale*, rapport du CAE, octobre 2005.

Aujourd'hui, la situation a évolué avec l'élargissement de l'Union européenne comme peut en témoigner une comparaison des taux nominaux. À cet égard, il convient de préciser que le taux nominal de l'impôt sur les sociétés est l'indicateur de pression fiscale le plus simple et le plus souvent cité. Cependant, il ne donne qu'une vision incomplète et imparfaite dans la mesure où il faut tenir compte dans l'analyse des comparaisons de la structure des assiettes d'imposition. C'est la raison pour laquelle la Commission européenne est amenée à calculer *a posteriori* des taux implicites de taxation. En raison des difficultés que pose leur construction, ces indicateurs sont plus significatifs en évolution qu'en niveau⁶⁰.

De fait, les taux nominaux des nouveaux États membres sont presque tous nettement en dessous de ceux de l'UE-15 (hors Irlande), en raison des importantes baisses de taux réalisées durant la dernière décennies. De fait, en 2004, les taux d'imposition nominaux étaient de plus de 35 % en Allemagne, en France et en Italie, mais seulement de 1 % en Pologne et en Slovaquie, 15 % en Lettonie et en Lituanie et jusqu'à 0 % (pour les bénéfices réinvestis) en Estonie. Cette nouvelle situation pose la question de la concurrence fiscale dans l'UE-25.

Les systèmes fiscaux des dix nouveaux adhérents à l'UE résultent de réformes mises en place dès 1989 en Pologne et en Hongrie, à partir de 1993 dans les autres pays d'Europe centrale et orientale, à Chypre et à Malte. Chaque pays s'est doté d'un système qui lui est propre, sans volonté d'harmonisation régionale, le seul critère commun à ces réformes étant la perspective prochaine d'adhésion à l'Union européenne. La phase de rattrapage dans laquelle ils se trouvent aujourd'hui les amène à chercher à attirer des capitaux étrangers au travers de politiques fiscales très avantageuses vis-à-vis des entreprises. D'une façon générale, la pression fiscale globale des dix nouveaux membres se situe en dessous de la moyenne des Quinze (pays baltes, Chypre, Slovaquie, Pologne) ou à des niveaux proches (Hongrie, République Tchèque, Slovaquie). Le taux

⁶⁰ Cf. l'avis Le Clézio adopté par le CES, le 23 novembre 2005, déjà cité.

nominal d'impôt sur les sociétés se situe pour la plupart de ces pays en dessous de 20 %.

Cependant, cette relative homogénéité globale masque des différences structurelles assez profondes avec la fiscalité des anciens membres. Ainsi, les taux nominaux de l'impôt sur les sociétés se situent sensiblement en dessous de la moyenne des Quinze, à l'exception de ceux de Malte et de la République Tchèque ; les taux d'imposition des revenus (tranche supérieure) sont également sensiblement en dessous de la moyenne des Quinze. En revanche, les taux de TVA des dix pays accédants sont, dans l'ensemble, comparables à ceux des pays de l'UE-15. Enfin, les taux de taxation des bas salaires (cotisations et impôts sur le revenu) se situent généralement au-dessus de la moyenne de ceux de l'UE-15, à l'exception notable de Chypre et Malte.

Ainsi, les dix nouveaux États membres semblent miser sur une imposition légère des bases fiscales les plus mobiles au travers de taux d'IS et d'IR faibles, la charge fiscale étant relativement plus forte pour les bases les moins mobiles. Il faut également tenir compte des régimes spéciaux mis en place tels que la délimitation de zones franches, des mesures diverses en faveur des industries de pointe et de la Recherche et développement (R&D), ainsi que l'exonération totale des profits pendant un temps donné qui constituent les types d'incitation fiscale les plus courants. La prise en compte de ces différentes mesures - dont il faut bien garder à l'esprit qu'elles ne s'appliquent pas à tous les types d'activité économique - modifie à la baisse les taux effectifs moyens d'imposition sur le bénéfice des sociétés, dans des proportions significatives en République Tchèque, en Slovaquie, à Malte et aux pays baltes.

Ce panorama de la fiscalité dans les nouveaux membres est loin d'être figé. Certains pays ont décidé de substituer une baisse des taux nominaux de l'IS aux mesures d'incitation fiscale. Cette réduction des taux nominaux (dans une proportion allant, selon les pays, de 21 % à 33 %⁶¹) allégera la charge fiscale effective pesant sur les entreprises, sans tenir compte du type d'investissement, du secteur d'activité des entreprises ou des régions où l'investissement a lieu.

Au niveau fiscal, l'Europe élargie révèle donc toute son hétérogénéité. Les pays baltes et Chypre, tout comme l'Irlande, ont résolument opté pour des systèmes fiscaux peu contraignants, au prix de systèmes de protection sociale peu développés. Les autres nouveaux membres sont plus proches de la moyenne fiscale européenne, tout en accordant un rôle majeur à la fiscalité indirecte par rapport à la fiscalité directe.

⁶¹ Dès 2004, la Pologne, la République tchèque et la Hongrie ont réduit leurs taux nominaux à respectivement 19 %, 28 % et 16 %. Les taux envisagés à terme sont de 24 % pour la République Tchèque, 12 % pour la Hongrie, 15 % pour la Lettonie, 19 % pour la Slovaquie.
Source : ZEW, Ernst & Young (2003).

2. La diversité des marchés du travail

On considère que les mécanismes de réglementation de l'emploi⁶² sont susceptibles d'avoir deux types d'effets sur le fonctionnement des marchés du travail, d'une part, sur la structure de l'emploi, d'autre part, sur les mécanismes d'ajustement des prix et des quantités sur ce marché.

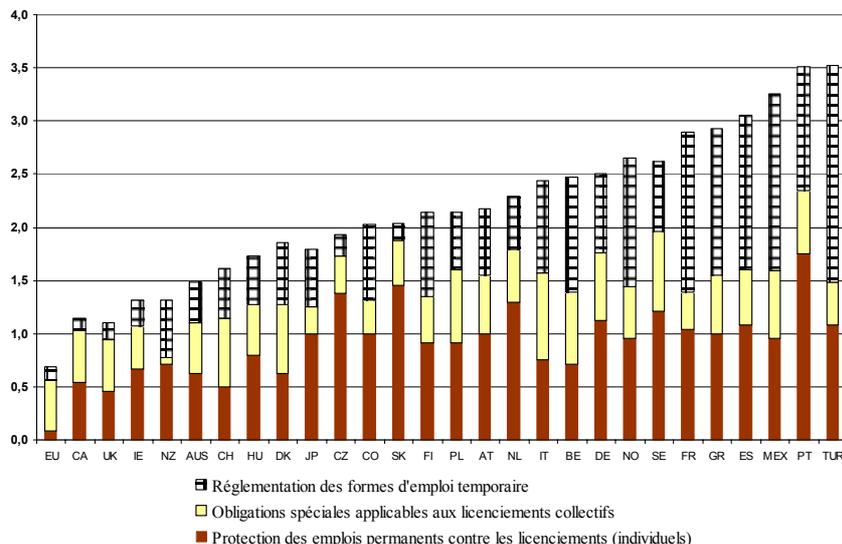
La réalité est cependant loin d'être aussi simple. La majorité des études, dont celle du Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII), montre qu'il n'est pas possible d'avoir de diagnostic clair sur l'effet de la réglementation par rapport au niveau du chômage et des salaires. En effet, il s'avère difficile de faire ressortir une relation entre la protection de l'emploi et le niveau du chômage (sur longue période) ou la formation des salaires. Il est, à ce titre, intéressant de constater que « *les pays où la protection est la plus forte ne sont pas ceux où la demande de travail de la part des salariés est plus faible pour un même salaire* ».

La rigueur globale de la protection de l'emploi continue de présenter de fortes différences d'un pays à l'autre. Cette rigueur serait relativement la plus faible aux États-Unis, au Canada, au Royaume-Uni, en Irlande, en Nouvelle Zélande et la plus forte en Grèce, en France, en Espagne, au Mexique, au Portugal et en Turquie. À cet égard, les obligations spéciales relatives aux licenciements collectifs ne jouent pas un rôle majeur. En effet, la prise en compte de ces obligations dans « l'indicateur synthétique de la rigueur globale de la législation sur la protection de l'emploi » n'a qu'une faible incidence en termes de comparaisons internationales. En revanche, la réglementation applicable à l'emploi temporaire semble expliquer une part importante des différences entre les pays. Ainsi, la France, la Grèce, l'Espagne, le Mexique et la Turquie offrent une protection de l'emploi parmi les plus strictes au sein de la zone OCDE alors que dans ces pays, les dispositions relatives aux contrats réguliers ne sont pas particulièrement contraignantes⁶³.

⁶² Au travers des quatre caractéristiques suivantes : les règles concernant l'embauche, la protection de l'emploi *via* les contraintes sur les licenciements, les dispositions légales sur les formes d'emploi à durée limitée, les dispositions légales sur les heures supplémentaires (*La diversité des marchés du travail dans l'Union européenne*, CEPII, 1999).

⁶³ *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, OCDE, 2004, page 77.

Graphique 4 : Indicateur synthétique global de la rigueur de la législation sur la protection de l'emploi en 2003



Source : OCDE / Graphique de la mission INSEE du CES.

Dans les pays de l'Union, on retrouve globalement un niveau de protection assez voisins même si les normes diffèrent notamment en matière de licenciements individuels, de licenciements collectifs et de présence syndicale, comme le mentionne l'analyse comparative des marchés du travail dans les pays de l'Union européenne (UE-15) réalisée à la fin des années 1990 par le CEPII.

Au sein de l'Union européenne (UE-15), la situation du Royaume-Uni se distingue nettement de celle des pays d'Europe continentale, en particulier en ce qui concerne l'organisation des relations professionnelles, qui se déroulent exclusivement au niveau des entreprises et le rôle peu important des conventions collectives. Si le Royaume-Uni apparaît bien comme un cas particulier en Europe, les pays d'Europe continentale ne forment pas cependant un groupe parfaitement homogène. Certes, ils sont globalement semblables en ce qui concerne l'importance du rôle des partenaires sociaux, les fortes contraintes légales en général, et le niveau des revenus de remplacement. Mais chaque pays se distingue souvent très nettement par quelques traits saillants, de sorte qu'il est difficile de dégager un modèle commun du marché du travail.

La France se singularise par rapport aux autres pays d'Europe continentale par la fragmentation des relations du travail. Une tendance à la décentralisation des négociations, un faible taux de syndicalisation et une association des partenaires sociaux aux débats qui semble parfois insuffisante tendraient à rapprocher son système de relations professionnelles de celui du Royaume-Uni.

Cependant, il convient de souligner que le faible taux de syndicalisation n'est pas synonyme d'une responsabilisation moindre des organisations syndicales. Par ailleurs, l'extension⁶⁴ des conventions collectives témoigne du rôle que joue le gouvernement pour inciter les partenaires sociaux au dialogue. L'emploi y apparaît relativement protégé par les procédures préalables aux licenciements et plus encore par la réglementation des licenciements collectifs. De même, le recours aux Contrats à durée déterminée (CDD) et aux heures supplémentaires y paraît plus encadré que dans la moyenne européenne. Cependant, force est de constater que ces dispositifs ne garantissent pas toujours une protection suffisante face au chômage.

L'Allemagne, l'Italie et les Pays-Bas sont relativement proches en termes de relations professionnelles. Les négociations salariales y sont en pratique assez centralisées, le taux de syndicalisation et le taux de couverture des conventions collectives sont élevés, les partenaires sociaux sont plutôt coopératifs. Ces pays s'éloignent toutefois sur d'autres critères. En termes de réglementation de l'emploi, ces trois pays sont dans une position intermédiaire entre le Royaume-Uni et la France. On peut toutefois opposer d'un côté l'Italie, où les salariés bénéficient d'une forte protection contre les licenciements individuels, et de l'autre, les Pays-Bas où les licenciements collectifs sont plus contraints. Les CDD apparaissent plus réglementés en Italie et en Allemagne, mais en contrepartie les entreprises bénéficient d'une plus grande latitude sur les périodes d'essai ; c'est le contraire aux Pays-Bas. Dans ces trois pays, les entreprises disposent, en outre, d'une plus grande flexibilité horaire *via* le recours à des heures supplémentaires moins onéreuses que la moyenne européenne.

Au total, on peut s'attendre à ce que, dans ces trois pays, les salaires soient moins flexibles qu'en France, mais que l'ajustement du volume d'emploi y soit un peu plus aisé, en raison d'une plus grande flexibilité des heures de travail.

Les autres pays européens, généralement de plus petite taille et plus ouverts, présentent de fortes singularités par rapport aux quatre pays d'Europe continentale déjà mentionnés. L'opposition entre les pays nordiques et le reste de l'Europe du Sud n'est pertinente qu'en ce qui concerne les relations professionnelles et l'importance des politiques actives de l'emploi. Par exemple, les pays de l'Union européenne du Sud sont rejoints par la Suède sur l'importance des contraintes réglementaires (licenciements, CDD et heures de travail), et par le Danemark sur la nature globalement favorable du système d'indemnisation du chômage.

3. La protection sociale

Les systèmes de protection sociale des différents pays de l'Union européenne, bien qu'ils aient toujours reposé sur un certain nombre de principes communs (universalité, équité, solidarité), se caractérisent cependant par leur très grande diversité. On distingue habituellement deux grands modèles de protection

⁶⁴ Procédure réglementaire spécifique à la France rendant l'application d'une convention collective obligatoire dans toutes les entreprises de la branche concernée. On peut, à titre de comparaison, évoquer la procédure existant au niveau européen pour l'élaboration d'une directive reprenant le contenu des accords cadre, qui apparaît relativement complexe.

sociale : le modèle bismarckien et le modèle beveridgien⁶⁵. En théorie, dans les systèmes dits bismarckiens, la protection sociale est liée au travail et financée par des cotisations. Dans l'option beveridgienne, l'accès aux soins est universel et les services financés par l'impôt.

3.1. Les différents modèles de protection sociale

En réalité, les différences entre les deux modèles théoriques se sont largement estompées dans les années récentes, chacun empruntant à l'autre. On peut ainsi identifier trois systèmes de protection sociale dans l'Europe des Quinze⁶⁶.

Le premier rassemble l'Allemagne, l'Autriche, la France, le Luxembourg et la Belgique. L'influence bismarckienne y est la plus forte. Dans ces pays, les prestations versées sont financées pour les deux tiers ou plus par des cotisations assises sur les salaires. L'attribution des prestations sociales est directement liée à la position dans l'emploi (sauf aux Pays-Bas où certains régimes sont universels). Les assurances sociales sont obligatoires, sauf dans le cas de la santé pour les revenus les plus élevés en Allemagne et aux Pays-Bas. Les prestations en espèces sont contributives et proportionnelles aux revenus. Ceux qui ne sont pas ou plus couverts par les assurances sociales peuvent recourir à un filet de protection constitué de prestations minimales, sous condition de ressources. Ces prestations se sont multipliées ces dernières années⁶⁷, sans pour autant former un ensemble cohérent et standardisé comme au Royaume-Uni ou dans les pays scandinaves.

Les pays scandinaves (Danemark et Suède) forment un second groupe qui semble être celui qui a poussé le plus loin la logique universelle de Beveridge. La protection sociale y est un droit de tous les citoyens. La combinaison de prestations forfaitaires d'un montant élevé, ouvertes à tous les résidents, et de prestations de remplacement de revenu (retraites, chômage...) généreuses, conduit à un effet redistributif important. Les droits sociaux, financés largement par des recettes fiscales, même si les cotisations sociales commencent à y faire leur apparition, notamment au Danemark, découlent non du statut professionnel mais de la citoyenneté et sont acquis à titre individuel, indépendamment de la situation familiale. Les prestations en nature sous forme d'un ensemble de services sociaux, en particulier de prise en charge des enfants et des personnes dépendantes, jouent un rôle très important, notamment pour faciliter l'accès des femmes au marché du travail.

⁶⁵ Du nom des concepteurs de ces deux modèles : Bismarck, Chancelier allemand, auteur des lois sociales en 1880 et Beveridge, économiste britannique, auteur d'un rapport sur un projet de réforme des lois sociales en 1942.

⁶⁶ Cf. avis adopté par le CES présenté par Philippe Le Clézio, déjà cité.

⁶⁷ Cf. notamment l'exemple en France de la Couverture universelle maladie (CMU).

Le troisième groupe comprend l'Irlande et le Royaume-Uni. Dans ces deux pays, les prestations forfaitaires, nombreuses, sont de plus bas niveau et les prestations de remplacement sont moins développées. Si l'accès à la protection sociale n'est pas lié à l'emploi dans ces pays, seul le service national de santé⁶⁸ est véritablement universel. Dans le domaine des prestations en espèces ou des garanties de revenus, la population non active ou les personnes ayant un revenu trop modeste n'ont pas accès aux prestations de l'assurance nationale. Ces prestations forfaitaires sont d'un montant beaucoup plus modestes qu'en Scandinavie, ce qui explique le rôle important joué par les assurances privées et les régimes de protection complémentaire d'entreprise. Les personnes les plus démunies disposent d'un ensemble spécifique de prestations très développé. L'ensemble du système de protection sociale public est très majoritairement financé par l'impôt, même si certaines prestations en espèces de l'assurance nationale sont financées par une cotisation sociale.

On mentionne parfois un quatrième groupe de pays qui emprunte aux trois modèles précédemment évoqués. Ce sont principalement les pays dits du « *Sud* » caractérisés par le faible impact des transferts sociaux qui résulte soit de la combinaison de prestations faibles et dispersées (Portugal), soit d'un niveau plus élevé mais réservé à une partie seulement de la population (Italie).

3.2. Protection sociale et compétitivité

La question de la relation entre protection sociale et concurrence internationale est souvent évoquée. Elle intervient notamment sous deux angles. Tout d'abord, face aux problèmes que connaissent les pays industrialisés devant les pays émergents, caractérisés par leur faible coût de main-d'œuvre, ce sont principalement les disparités internationales de niveaux de protection sociale qui sont mentionnées. Par ailleurs, s'agissant de la concurrence de plus en plus vive entre les pays industrialisés eux-mêmes, ce sont essentiellement les différences de modalités de financement de la Sécurité sociale⁶⁹ qui sont avancées. Ainsi, les entreprises des pays où le financement fait largement appel aux cotisations patronales assises sur les salaires peuvent être considérées par certains comme étant défavorisées par rapport à ceux où il repose davantage sur le produit de la fiscalité.

S'agissant du cas précis de la France, la protection sociale, parce que son financement repose sur les entreprises et les salariés et pèse sur le coût de la main-d'œuvre, peut apparaître comme un frein à la compétitivité des entreprises. Ceci peut expliquer, entre autres raisons, les mesures prises tendant à une fiscalisation progressive du financement de la protection sociale (CSG)⁷⁰.

⁶⁸ *National Health Service*.

⁶⁹ Entendue au sens large telle que définie par le BIT (maladie-maternité, accidents du travail et maladies professionnelles, pensions de vieillesse et d'invalidité, prestations familiales et chômage).

⁷⁰ Ou les débats en cours sur la contribution sur la valeur ajoutée.

Dans un contexte de concurrence mondiale, c'est aussi la concurrence des pays à bas salaires qui peut remettre en cause la protection sociale. L'absence ou l'insuffisance de protection sociale dans les nouveaux pays industrialisés d'Asie est ainsi un élément prépondérant de leur compétitivité. Le problème se pose également à l'échelle de l'Europe. La tendance est à l'harmonisation des systèmes de protection sociale, pour éviter des situations de dumping social, mais l'intégration récente des dix nouveaux États peut relancer les termes du débat.

Cependant, un certain nombre de faits plaide à l'inverse en faveur d'une analyse de la protection sociale comme étant neutre, voire facteur de compétitivité. En effet, la compétitivité n'est pas liée au seul coût du travail, mais également à celui du capital⁷¹.

La compétitivité peut également dépendre de la qualité des produits, de la distribution, de l'adaptabilité à la demande, et non seulement du prix. La performance des nouveaux pays industrialisés asiatiques peut aussi être envisagée comme étant le fait d'une bonne spécialisation progressive et adaptée en se construisant des avantages compétitifs à travers les échanges. C'est aussi une spécialisation en adéquation à la demande mondiale qui rend un pays capable de produire et d'exporter ses produits. Cet élément peut expliquer les divergences de trajectoires entre l'Extrême-Orient d'une part et le Moyen-Orient et l'Amérique latine, d'autre part, alors que tous ces pays ont en commun une faible protection sociale.

Il est clair que la capacité d'une entreprise à innover est primordiale pour être compétitive. La protection sociale, dans la mesure où elle assure la bonne santé d'une main-d'œuvre plus productive, agit alors d'une certaine façon sur la compétitivité des entreprises. Des coûts salariaux plutôt élevés et l'amélioration des qualifications des salariés ne constituent pas un handicap pour la compétitivité. Ils correspondent souvent à une volonté d'investir et d'innover, tandis qu'un coût salarial bas ne favorise pas nécessairement l'investissement et l'innovation. Face à la concurrence des nouveaux pays industrialisés asiatiques, les pays développés devraient maintenir un écart technologique en s'adaptant et se développant sur les marchés porteurs de hautes technologies et de services tout en s'accommodant de leur système de protection sociale.

La préservation du niveau de protection sociale, qui contribue à la compétitivité des entreprises, viendra des mécanismes à trouver pour en garantir le financement.

⁷¹ À l'échelle internationale, la compétitivité peut être infléchie par une modification du taux de change. N'est-il pas plutôt question de dumping monétaire de certains pays asiatiques, et notamment la Chine, qui sous-évaluent leur taux de change ?

C - LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DU « RESTE DU MONDE » EN MATIÈRE DE SALAIRES

Les différences que l'on constate au sein des pays de l'Union européenne, pour significatives qu'elles apparaissent dans certains cas doivent cependant être largement relativisées, à l'aune de la situation des pays émergents ou nouvellement industrialisés.

Les principaux traits caractéristiques de la majeure partie de ces pays touchent au niveau de flexibilité du travail, largement supérieur à celui des pays industrialisés d'Europe. Cette flexibilité est parfois plus ou moins la conséquence de manquements aux règles du droit du travail international et de l'éthique, mais aussi aux contraintes réglementaires et aux normes environnementales de niveau national, beaucoup plus faibles que dans la zone OCDE, lorsqu'elles ne sont pas inexistantes. La protection sociale des salariés y est également beaucoup plus faible et le droit syndical le plus souvent méconnu.

Plus directement encore, ce sont les faibles coûts salariaux pratiqués dans ces pays qui représentent une forme de concurrence accrue.

1. Quelques tendances au plan mondial

Au plan mondial, on observe assez globalement que le développement économique a permis de construire une croissance des emplois et une amélioration des conditions de vie dans bon nombre de pays d'Asie. Plus généralement, on constate une baisse de la pauvreté dans de nombreuses régions du monde. Entre 1981 et 2001, le pourcentage de la population des pays en développement vivant en dessous de 1 dollar par jour⁷² a baissé de 40 % à 21 %. Le dernier rapport du BIT sur les tendances de l'emploi dans le monde montre que, sur 500 millions de travailleurs extrêmement pauvres dans le monde, 14,5 millions de travailleurs ont pu franchir le seuil de pauvreté de 1 dollar par personne et par jour, malgré une croissance du PIB de 4,3 % en 2005.

Cette évolution positive ne bénéficie cependant pas également à tous les pays. Certaines régions, telles que l'Afrique ou certaines zones d'Amérique latine, ne parviennent pas à profiter de la dynamique ainsi créée et connaissent un nombre croissant de personnes travaillant dans des conditions dégradées, en particulier dans le secteur agricole. Le taux de pauvreté reste haut et quasiment constant (45 %) en Afrique alors que l'Asie, et tout particulièrement la Chine, est le principal bénéficiaire de ces évolutions. En outre, toujours en 2005, la moitié des 2,8 milliards de travailleurs dans le monde ne gagnaient pas suffisamment pour se hisser eux et leur famille au-dessus du seuil de pauvreté de 2 dollars par jour.

⁷² Qui constitue le seuil de pauvreté selon les critères internationaux.

S'agissant des niveaux de salaires, le BIT souligne notamment une hausse des inégalités salariales dans les économies en développement qui sont passées au rang d'exportateurs majeurs. Entre 1990 et 2002, les salaires réels ont augmenté de 100 % en Chine et de 61 % en Indonésie. Cet état de fait est également vrai en Amérique latine où, en moyenne, les salaires réels se sont accrus de plus de 15 % sur la même période. Ce phénomène peut être principalement attribué à un manque de travailleurs qualifiés, dont les besoins s'accroissent. Cependant, d'autres facteurs d'explication, quoique de moindre impact, peuvent également être mis en avant, tels que l'intensification du commerce avec les pays développés, des politiques commerciales qui conduisent à favoriser les travailleurs d'industries spécifiques, ou encore la taille croissante de l'économie informelle, qui propose généralement des salaires plus bas et de moins bonnes conditions de travail.

Par ailleurs, les coûts de main-d'œuvre et la productivité du travail donnent des résultats inégaux en termes de compétitivité globale. L'analyse de la compétitivité, qui conjugue plusieurs éléments du processus de production⁷³ ainsi que les fluctuations des taux de change conduisent à dégager de grandes tendances, à la lumière de la situation de grandes régions du monde.

Les États-Unis atteignent toujours de hauts niveaux de productivité, si l'on considère la valeur ajoutée par personne employée. En dépit de taux de croissance de la productivité plus élevés dans certains pays européens, en particulier chez les nouveaux membres de l'Union européenne, le différentiel de productivité, mesuré par la valeur ajoutée par personne employée continue à augmenter, entre les États-Unis et les économies les plus développées. Une exception existe, celle de l'Irlande où le différentiel de productivité avec les États-Unis n'a cessé de se réduire depuis 1980.

Dans l'Union européenne des Quinze, ce n'est pas tant le coût du travail élevé qu'une productivité insuffisante dans le secteur manufacturé et l'appréciation de l'euro qui ont menacé sa compétitivité vis-à-vis des États-Unis.

En Europe centrale et orientale, la transition vers une économie de marché a conduit à une hausse de productivité mais aussi à une baisse du niveau de l'emploi de la population active. Les nouveaux États membres de l'Union européenne disposent d'un avantage comparatif significatif en termes de compétitivité internationale avec des niveaux de coût de travail par unité d'environ 70 % de ceux des États-Unis. Cependant, le renforcement de la compétitivité ne se concrétise pas suffisamment en termes de créations d'emplois et de salaires, comme en témoignent les taux de chômage particulièrement élevés.

⁷³ C'est-à-dire le coût d'utilisation du travail (taux d'activité) et la productivité du travail (production par personne employée).

Le niveau du coût du travail par unité produite au Japon n'est pas seulement élevé par rapport aux États-Unis, mais aussi en comparaison avec l'Europe des Quinze. Cependant, depuis le milieu des années 1990, le fossé s'est comblé en raison de la politique de modération salariale conduite au Japon, d'un affaiblissement de la parité yen/dollar en 2005 et d'une amélioration de la compétitivité relative de la production japonaise.

La Corée du Sud a connu de rapides progrès en matière de productivité du travail, mais les coûts du travail par unité produite dans le pays ont augmenté en raison de hausses de salaires rapides au début des années 1990.

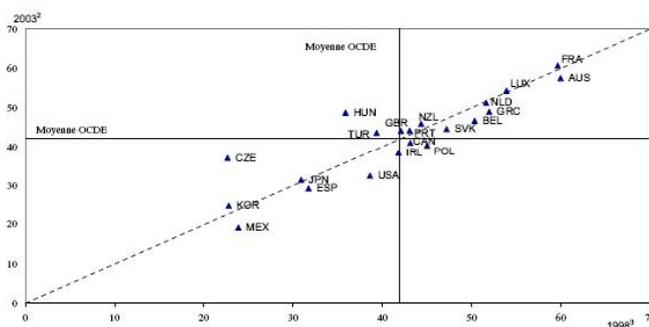
La productivité s'est ralentie au Mexique mais la rémunération du travail étant plus basse, les coûts unitaires du travail sont aussi restés nettement plus faibles qu'aux États-Unis.

2. Des éléments de comparaison sur les salaires

La comparaison des situations observées dans les différents pays par rapport au niveau des salaires et du coût du travail se heurte cependant à la difficulté d'une approche globale et complète en raison de la quasi-inexistence d'outils d'analyse synthétiques et comparatifs à l'échelle mondiale. Les études et rapports disponibles sont dans la quasi-totalité des cas limités à des petits groupes de pays ou des secteurs professionnels donnés comme le textile ou l'automobile. Lorsqu'ils portent sur un champ plus large, ils émanent pour l'essentiel du rapprochement de sources diversifiées.

Des éléments de comparaison peuvent être analysés s'agissant du ratio du salaire minimum au regard du salaire médian. On observe que la part du salaire minimum par rapport au salaire médian varie de façon importante au sein des pays de l'OCDE disposant d'un salaire minimum. Ainsi, en 2003, trois groupes de pays peuvent être distingués. La France appartient au groupe dans lequel cette part est la plus élevée (au 1^{er} rang). Ce groupe comprend également notamment l'Australie et le Luxembourg. Un second groupe rassemble les pays gravitant autour de la moyenne observée dans l'OCDE. On peut citer des pays comme l'Allemagne, l'Irlande, le Portugal, la Pologne. Enfin, le troisième groupe comprend les pays dans lesquels la part du salaire minimum par rapport au salaire médian est la plus basse. Les États-Unis, le Japon, l'Espagne, la Corée et le Mexique appartiennent à ce groupe. En évolution, entre 1998 et 2004, la part du salaire minimum dans le salaire médian a progressé notamment en République Tchèque et en Hongrie. Elle a diminué notamment aux États-Unis, au Mexique, en Pologne et en Irlande.

Graphique 5 : Salaire minimum en pourcentage du salaire médian



(1) - Les pays manquants ne possèdent pas de salaire minimum légal.

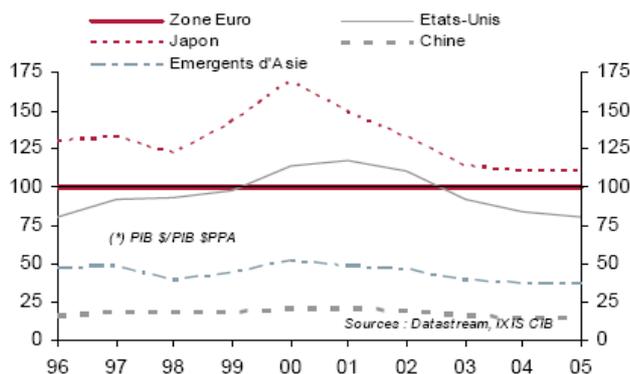
(2) - 2002 pour la France, la Grèce, la Hongrie et le Royaume-Uni.

(3) - 2000 pour l'Irlande, la République slovaque et le Royaume-Uni.

Source : Réformes économiques : objectif croissance 2006, OCDE.

L'ensemble des études produites reconnaissent la concurrence incontestable de pays émergents à coûts salariaux⁷⁴ très faibles à laquelle sont aujourd'hui confrontés les pays industrialisés. Les deux graphiques ci-dessous⁷⁵ montrent de fait l'évolution des coûts salariaux unitaires entre les pays industrialisés et les pays émergents, qui profite à ces derniers⁷⁶.

Graphique 6 : Coût salarial unitaire (zone euro = 100)
(Zone Euro, Japon, États-Unis, Chine, Émergents d'Asie)



Source : Lettre Flash n° 2005-465 du 22 décembre 2005, Patrick Artus, Ixis Corporate & Investment Bank, groupe Caisse d'épargne.

⁷⁴ Le coût salarial unitaire est le coût salarial total, incluant salaires bruts et charges patronales (salaire moyen par tête x nombre de salariés) divisé par les quantités produites, ce qui équivaut au ratio (salaire moyen par tête/productivité par tête). Il tient compte du rapport entre le PIB exprimé en dollars et le PIB exprimé en dollar et en parité de pouvoir d'achat.

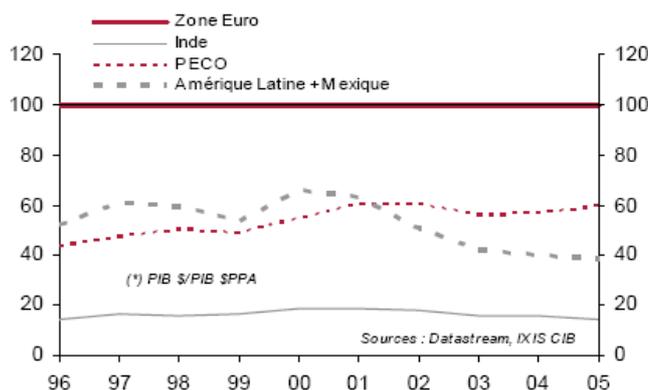
⁷⁵ Concurrence des émergents à coûts salariaux faibles et rigidités nominales, Flash n° 2005-465, Ixis, groupe Caisse d'épargne, Patrick ARTUS.

⁷⁶ Par convention, le coût salarial unitaire de la zone Euro a été pris comme référence auquel on compare le coût des autres zones.

Ces pays émergents comme la Chine ou l'Inde représentent, comme nous l'avons déjà constaté, une part de plus en plus grande du PIB mondial, du commerce mondial et des importations des pays avancés. En 2005, à l'exception du Japon, la zone Euro affiche le coût salarial unitaire le plus élevé.

Par rapport à des pays avancés comme le Japon et les États-Unis, la situation s'est relativement dégradée depuis le début des années 2000 : le coût salarial unitaire au Japon s'est rapproché de celui de la zone Euro tandis que le coût unitaire salarial aux États-Unis, après avoir été supérieur à celui de la zone Euro au début des années 2000, est passé en dessous de son niveau.

Graphique 7 : Coût salarial unitaire (zone euro = 100)
(Zone Euro, Inde, PECO, Amérique Latine et Mexique)



Source : *Lettre Flash* n° 2005-465 du 22 décembre 2005, Patrick Artus, IXIS Corporate & Investment Bank, groupe Caisse d'épargne.

Par rapport aux pays émergents, les écarts sont beaucoup plus importants. Par exemple, le coût salarial unitaire de la Chine et de l'Inde représente moins de 25 % du coût salarial unitaire de la zone Euro et ce constat est valable sur toute la période. En raison des réserves de main-d'œuvre dans les campagnes, les coûts salariaux risquent de rester durablement bas dans les pays émergents. Les PECO sont dans une situation particulière : leur coût salarial unitaire est plus faible que dans la zone Euro mais il augmente tendanciellement.

Une étude a été réalisée auprès de soixante-dix grandes villes internationales par la banque UBS et mise à jour en février 2005. Portant sur les prix et les salaires, elle permet d'avoir une idée de l'ordre de grandeur des écarts de salaires existants⁷⁷. Cette étude montre que Bombay, Karachi, Nairobi, Lagos et Manille affichent les salaires les plus bas des pays comparés (de 0,60 à 2 €). D'une manière générale, l'étude révèle que dans les grandes villes d'Amérique latine ou d'Afrique, le salaire moyen avoisine 2 €. En Europe de l'Ouest et en

⁷⁷ Ces calculs sont basés sur des données concernant les salaires, les déductions sociales et les durées de travail de 13 professions répandues à travers le monde. Pour chacune d'elles, ont été établis des critères communs en rapport avec l'expérience professionnelle, l'âge, la situation familiale, etc. Toutes ces données ont été rassemblées dans un indice pondéré en fonction de la représentativité de la profession, des revenus et du sexe au sein d'une catégorie professionnelle.

Amérique du Nord, le salaire net après déduction d'impôts et des charges sociales est en moyenne de 15 à 16 €. La situation de l'Asie du Sud-Est et du Sud se présente de façon plus nuancée. Pour Hong Kong, Taïpei ou encore Séoul et Singapour, le salaire horaire brut se situerait entre 5 et 6,50 €. La Chine avec Shanghai (2,30)⁷⁸, la Malaisie avec Kuala Lumpur (2,90) ou encore la Thaïlande avec Bangkok (1,60) et les Philippines avec Manille (1,10) se rapprochent plus du niveau des pays d'Amérique latine et d'Afrique.

Sur un autre plan, une étude du département du travail américain, réalisée pour la seule industrie manufacturière, souligne les disparités de coûts de la main-d'œuvre. Elle fait état d'un coût horaire moyen de la main-d'œuvre de l'ordre de 0,30 dollar en Inde, 0,40 en Chine, 2,30 au Mexique et 3 dollars au Brésil. Par comparaison, l'Allemagne affiche un taux horaire de 22,90 dollars, les États-Unis de 20,30 et la France de 15,90 dollars⁷⁹. Quand bien même cette étude remonte au début de l'année 2004, la proportion des écarts qu'elle souligne apparaît toujours pertinente comme élément de comparaison.

Cependant, le niveau du coût salarial horaire ne semble pas suffisant pour appréhender de façon complète les différences observées entre les pays dans la mesure où il ne peut être considéré comme la seule composante du coût total de la main-d'œuvre. Dans les pays développés, le coût global de la main-d'œuvre inclut, en effet, à la fois les rémunérations directes (salaires bruts, congés payés, primes...), les cotisations sociales (retraites et assurance santé) et les charges fiscales liées au salaire. Se trouvent donc mis en concurrence non seulement les entreprises et les salariés entre eux sur la base du salaire versé directement, mais tout autant les structures sociales et les pays concernés à travers la question de la protection sociale. Ainsi, si les dépenses de Sécurité sociale des pays de l'OCDE ont presque doublé de 1960 à 1990, celles-ci sont quasi inexistantes dans de nombreux pays du Sud et marginales dans d'autres : la protection sociale ne couvre ainsi qu'environ 8 % de la population active indienne, 10 % en Thaïlande et 18 % en Chine.

Cet élément représente un facteur fondamental du différentiel de coût salarial. De fait, on peut considérer que l'organisation des entreprises multinationales, qui fonctionnent en réseaux à travers le monde, repose, au moins pour une grande partie, sur l'interconnexion concurrentielle des territoires et des relations sociales et salariales des pays du monde.

⁷⁸ Malgré des statistiques officielles qui ne semblent pas pouvoir refléter réellement la situation, on relève de très fortes disparités entre les conditions dont bénéficient les travailleurs urbains de celles des travailleurs migrants venus des campagnes. Leurs conditions de travail sont très précaires et leurs revenus extrêmement faibles. Ils ne bénéficient pas du même statut de protection sociale. En 2003, seulement 80 millions de personnes avaient une assurance santé, 30 millions une assurance retraite et 103 millions une assurance chômage.

⁷⁹ D'après un article du Monde, *Les bas salaires, un facteur primordial*, 9 juin 2004.

3. Un rattrapage lent et progressif

La dynamique de développement et la croissance qu'elle entraîne dans les pays nouvellement industrialisés et les pays émergents induisent à terme des effets positifs sur le niveau de vie et des salaires, comme on a pu le constater par exemple pour certains pays d'Asie comme la Thaïlande ou la Corée. Plus près de la France, en Espagne, au Portugal ou encore en Grèce, on a pu observer le même phénomène dans les décennies qui ont suivi leur intégration dans l'Union européenne.

Cependant, il est plus que probable que le rattrapage de ces pays ne se fera que très progressivement et extrêmement lentement, compte tenu de l'immense réserve de main-d'œuvre que constitue la part importante de population rurale ou encore de la persistance de régimes non démocratiques. Dans l'ensemble de ces pays, le niveau des salaires devrait ainsi rester durablement bas. Cette situation est à distinguer de celle des pays nouvellement intégrés au sein de l'Union européenne ou devant intégrer l'Union dans un proche avenir. En effet, l'Union est fondée sur un modèle de convergence politique et sociale, qui même lent et parfois incertain dans ses effets, permet aux États de rattraper dans un délai et des conditions déterminées un niveau économique et social minimal, dans le respect de la démocratie et de l'État de droit.

À cet égard, on ne peut passer sous silence des pratiques toujours en vigueur de travail forcé qui, si elles concernent potentiellement tous les pays du monde et tous les types d'économie, prennent une portée particulière dans certains pays émergents, où elles peuvent être érigées comme l'un des éléments du système. Le travail forcé, y compris le travail carcéral et le travail des enfants, concernerait environ 12,3 millions de personnes dans le monde selon une estimation du BIT, principalement en Asie, avec 9,5 millions de personnes, en Amérique latine et dans les Caraïbes avec en tout 1,3 million, l'Afrique subsaharienne (660 000 personnes), le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord (ensemble 260 000 personnes).

II - LE DUMPING SOCIAL : UNE UTILISATION ABUSIVE DES ÉCARTS DE NORMES

La globalisation de l'économie tend à devenir dans le débat public, pour une partie de nos concitoyens, synonyme de délocalisations d'activités et de déplacements d'emplois hors du territoire national, voire hors du territoire européen.

Dans un nombre croissant de cas, les entreprises investissant à l'étranger ou délocalisant des activités précédemment réalisées sur le territoire, national ou européen, choisissent les sites sur lesquels elles vont réaliser (et/ou commercialiser) leur production en fonction d'une série de critères politiques, économiques et sociaux (régime et stabilité politique, existence d'infrastructures et fiabilité des moyens de transport, existence ou émergence d'un marché national, mais aussi niveau des salaires, régime de protection sociale, fiscalité, réglementation du travail).

Des différences de systèmes politiques, économiques et sociaux sont observés entre les pays industrialisés et les pays émergents et, dans une moindre mesure au sein de l'Union entre les pays fondateurs et les nouveaux États membres. Elles influencent à l'évidence, en économie globalisée, les pratiques des entreprises, particulièrement les plus grandes. L'importance de ce différentiel, associé à l'augmentation des importations et aux transferts d'activité vers d'autres pays, génère dans les populations des pays industrialisés et notamment en France, la crainte d'une perte de maîtrise des règles du jeu économique et social. Le risque majeur est celui de voir se généraliser les pratiques d'une concurrence considérée comme déloyale dès lors qu'elle utilise les différences de systèmes dans le sens d'un moins-disant systématique. Ces craintes, diffuses mais tenaces, sont souvent traduites au travers du terme de dumping social, même si ce vocable est de fait utilisé pour appréhender des situations marquées par leur extrême diversité.

A - LA NOTION DE DUMPING SOCIAL

La notion de dumping, jusqu'ici utilisée pour caractériser certaines formes de pratiques commerciales, s'étend en effet désormais dans le débat public au domaine social. On peut considérer qu'il s'agit pour les entreprises d'un recours légitime à un avantage comparatif dans une perspective concurrentielle, lié aux conditions sociales dans lesquelles s'exerce le travail et ne pouvant à ce titre être qualifié de dumping. En effet, les investissements à l'étranger servent le plus souvent à ouvrir et à développer de nouveaux marchés sans lesquels de nombreuses entreprises nationales ne pourraient pas prospérer, voire poursuivre simplement leur activité.

Il est donc essentiel de chercher à définir très précisément les critères d'appréciation de ce phénomène, en identifiant, de la manière la plus claire, tous les comportements de dumping social qui pourraient surgir, ou qui seraient déjà à l'œuvre dans le monde ainsi que dans l'Europe élargie⁸⁰. Compte tenu de la diversité des acceptions du phénomène, dont les contours ne semblent pas clairement arrêtés, l'option est prise ici de ne pas se limiter à une approche stricte de la notion de dumping. Il apparaît nécessaire d'explorer ses réalités multiples pour retenir la définition la plus apte à permettre l'appréhension de l'ensemble des manifestations et des conséquences économiques et sociales du phénomène.

1. Le dumping, pratique commerciale illégale

Si les termes de dumping social sont de plus en plus couramment utilisés par l'ensemble des acteurs économiques et sociaux, des médias aux sphères politiques et économiques, aucune définition précise n'a encore été véritablement apportée, aussi bien sur le plan communautaire que national.

Le dumping est une notion apparue dans le droit des relations commerciales internationales.

⁸⁰ *L'Europe à 25, un défi social*, Daniel Vaughan-Whitehead, déjà cité.

Au sens strict, le dumping recouvre une notion économique, qui désigne précisément une pratique commerciale déloyale et anti-concurrentielle, sanctionnée par les lois et normes en vigueur au plan national, régional ou mondial⁸¹.

Au plan de l'entreprise ou d'un secteur économique national particulier, elle consiste, pour un vendeur disposant de moyens financiers suffisants et dans le cadre d'une stratégie donnée, à vendre un produit moins cher que son coût d'acquisition ou de fabrication, afin d'éliminer ses concurrents qui ne peuvent pratiquer des tarifs aussi bas que lui. Ce processus le conduit *in fine* à disposer d'un monopole lui permettant de pratiquer des tarifs plus rémunérateurs que ceux résultant d'une situation normale de concurrence.

Au plan des États, elle décrit des pratiques qui consistent, toujours dans le cadre d'une vision prospective, à favoriser sciemment l'exportation des produits ou services en dessous de leur valeur normale. Cette définition est reprise en particulier par l'OMC⁸² et par les institutions européennes pour déterminer les règles du droit anti-dumping. Dans certains manuels économiques, cette définition est étendue pour y inclure les pratiques consistant à vendre les produits non pas en dessous de leur prix de marché, mais en dessous de leurs coûts de production. Cependant, dans tous les cas, l'objectif recherché apparaît toujours comme le gain de parts de marché et/ou l'acquisition par des manœuvres déloyales de la part d'une position dominante.

2. Les autres pratiques de dumping, du domaine fiscal à la sphère sociale

Dans le même ordre d'idées, en s'écartant dans un deuxième temps du strict champ des échanges commerciaux reconnu par l'OMC, le dumping fiscal désigne les avantages dont peuvent disposer les entreprises dans un État, en termes d'impôts plus faibles, voire d'octroi de subventions ou d'aides publiques afin d'attirer les investissements étrangers et les emplois. On évoque également cette notion en matière monétaire à l'encontre de pays supposés utiliser l'arme de la dévaluation de leur monnaie, dans le but d'en tirer un avantage commercial. Ce dumping monétaire n'est pas sans conséquences sur le commerce international et sur la croissance. Il peut, de surcroît, entraîner une incitation aux processus de délocalisation et de transfert d'activités.

⁸¹ Il convient de rappeler que si, dans l'ordre juridique interne comme dans l'ordre communautaire, les entreprises sont des sujets de droit et peuvent être, comme tels, soumises à des pénalités et sanctions pour contravention au droit de la concurrence (vente à perte, entente, abus de position dominante), il n'en va pas de même dans l'ordre international où seuls les États sont des sujets de droit. Dès lors, les sanctions ne peuvent être infligées qu'à ces derniers. Ceci est vrai tant dans le cadre du droit commercial (seuls des États peuvent être formellement sanctionnés par l'OMC) que dans celui du droit social (les plaintes et les sanctions au sein de l'OIT sont dirigées contre des États et non contre des entreprises).

⁸² L'article VI du GATT définit le dumping comme *l'introduction des produits d'un pays sur le marché d'un autre pays à un prix inférieur à sa valeur normale*. En vertu de cet article, un membre est autorisé à prélever des droits antidumping à l'importation de produits réputés être vendus à un prix inférieur au prix auquel le pays exportateur le commercialise sur son marché intérieur. Le prélèvement d'un droit de douane permet de rétablir les prix à l'importation à un niveau considéré comme normal.

Par analogie, la notion de dumping s'est progressivement élargie à d'autres domaines, tels que celui de l'environnement, dans les cas de règles moins contraignantes, par exemple, en termes de pollution et de protection de l'environnement, avantageant ainsi financièrement les entreprises ou les pays par rapport à celles et ceux qui respectent les normes.

Cette notion s'est également étendue au domaine social. Sur ce point en particulier, il n'est pas facile d'appliquer directement les définitions économiques du dumping commercial, fiscal ou monétaire au domaine social. Cependant, il convient de constater que l'objectif du dumping social est identique, à savoir gagner des parts de marché à travers des prix plus compétitifs, par le biais d'une concurrence jugée déloyale, voire illégale.

Le concept de dumping social reprend ainsi à son compte l'idée de différences de prix, en précisant qu'il s'agit dans ce cas de rechercher le plus bas niveau en matière de coûts salariaux ou plus largement de protection sociale.

Ainsi, au même titre que la vente de produits en dessous de leur valeur normale, toute pratique visant à réduire le prix des produits en ne respectant pas la législation sociale existante ou en payant la main-d'œuvre en dessous des normes ou pratiques en vigueur peut constituer une distorsion de concurrence.

3. Pratique illégale, concurrence déloyale ou moins-disant social

Cependant, la notion de dumping social semble difficilement pouvoir être limitée au non-respect du droit social en vigueur, et en particulier à celui des seuls droits sociaux fondamentaux tels que définis par l'OIT⁸³. Pour mémoire, on rappellera que ces quatre principes et droits jugés fondamentaux pour la justice sociale sont la liberté d'association et la reconnaissance effective du droit de la négociation collective, l'élimination de toute forme de travail obligatoire ou forcé, l'abolition effective du travail des enfants et l'élimination de la discrimination en matière de travail et d'emploi. En effet, cette approche très restreinte ne peut permettre une véritable appréhension de la diversité des situations existantes à travers le monde.

Si, dans une vision simplifiée, une saine concurrence est faite d'une prise en compte des avantages comparatifs de chaque pays, chacun se spécialisant là où il peut avoir un intérêt, la réalité est cependant moins évidente. De multiples facteurs peuvent, en effet, perturber ce jeu de la concurrence, notamment en créant ou en maintenant artificiellement un avantage comparatif qui repose en fait sur un facteur social et passe par l'utilisation de la main-d'œuvre la moins chère et la moins protégée possible.

⁸³ Sur les normes fondamentales du travail, cf. chapitre III, I, A.

Il semble, à cet égard, important de différencier plusieurs types de situations, allant des pratiques illégales à des méthodes de concurrence déloyale⁸⁴. Il est, en effet, difficile de distinguer autrement qu'au cas par cas - ce que fait le BIT lorsqu'il est saisi de plaintes - si les procédés de dumping social résultent d'une stratégie délibérée de fraude de la part d'une entreprise (passant par la mise en place de conditions de travail irrespectueuses des normes nationales ou internationales en vigueur) ou simplement d'une utilisation légale des failles d'un système intrinsèquement non-harmonisé (du fait du maintien par des gouvernements nationaux d'une législation sociale au niveau le plus bas en vue de rendre l'entreprise plus compétitive).

Dès lors, le dumping social semble pouvoir être considéré, dans un premier temps, dans sa dimension « illégale », comme étant la situation dans laquelle l'employeur met en place des conditions de travail et d'emploi qui ne respectent pas les normes nationales ou internationales afin de gagner en compétitivité. Au travers des différentes formes que peuvent revêtir ces pratiques, le non-respect de la législation du travail en vigueur, par exemple en ce qui concerne les règles de sécurité, ou encore le travail illégal caractérisé⁸⁵, constituent de fait un dumping social manifeste, en déséquilibrant les conditions de concurrence au détriment des entreprises respectueuses du droit et/ou en portant directement atteinte aux droits sociaux des salariés.

Mais, pour pouvoir en mesurer toute l'étendue, on doit également analyser cette pratique selon une approche différente, notamment lorsque des employeurs parviennent à imposer des normes de travail bien plus faibles, tout en restant dans la légalité. Dans ce dernier cas, ce n'est pas la notion d'illégalité mais bien de concurrence déloyale qui permet de mieux cerner les cas de dumping social. Peut-on ainsi considérer que certaines pratiques de délocalisations, motivées par la recherche du moindre coût, représentent une forme de concurrence déloyale dès lors qu'elles utilisent les écarts de niveaux de salaires et de protection sociale existants entre deux pays pour déplacer des sites de production dans des environnements de législation sociale offrant de meilleurs coûts de main-d'œuvre ?

⁸⁴ Au-delà de la non conformité à la loi (illégalité), le caractère déloyal suppose un manque de loyauté posant un problème de confiance et dénotant de la mauvaise foi. En droit, la concurrence déloyale est un acte contraire à la loyauté commerciale, telle que la déterminent et la conçoivent « les usages établis et les milieux honnêtes ». Les règles de la responsabilité civile s'appliquent, qui supposent trois éléments : des agissements déloyaux constitutifs d'une faute, l'existence d'un préjudice, un rapport de causalité entre les agissements déloyaux et le préjudice, l'intention de nuire n'étant pas exigée.

⁸⁵ Au sens du Code du travail, l'expression « travail illégal » désigne en particulier le travail dissimulé (dissimulation d'activité, d'emploi salarié ou d'heures travaillées), le marchandage (fourniture de main-d'œuvre dans un but lucratif), le prêt illicite de main-d'œuvre en-dehors de la réglementation sur le travail temporaire ou encore l'emploi d'un étranger démunie de titre de travail.

Ce type de dumping social est toujours complexe à identifier, spécialement dans les cas d'entreprises multinationales dont les opérations concernent à la fois plusieurs produits et plusieurs pays, et qui font appel à des activités de sous-traitance en cascade, dont la chaîne est plus compliquée à repérer et plus encore à contrôler.

Mais là encore, d'autres peuvent estimer qu'il ne s'agit dans ce cas que du libre jeu de la concurrence et de l'utilisation normale des avantages comparatifs. Il est excessivement difficile de dissocier les pratiques fondées naturellement sur l'utilisation d'avantages comparatifs, par exemple dans le domaine salarial, de celles qui répondent plus à une stratégie volontaire et systématique de l'employeur de remise en cause des normes sociales.

4. Un essai de définition du dumping social

On le voit, il est très difficile de distinguer si une entreprise utilise ou non dans le cadre de sa stratégie les moyens du dumping social. Il semble, à cet égard, que l'un des éléments les plus significatifs soit le degré d'intention de la part de celui qui se lance dans un tel processus.

Ainsi, les écarts de législation entre le pays d'origine et le pays d'accueil, en matière de salaires, de garanties sociales et de conditions de travail, ainsi que les contraintes pesant plus ou moins sur les entreprises en fonction de leur taille, peuvent apporter des premiers éléments d'information sur les intentions d'un investisseur dans sa décision de délocaliser.

Dans son rapport, Gaëtan Gorce⁸⁶ définit le dumping social comme « *toute pratique consistant, pour un État ou une entreprise, à violer, à contourner ou à dégrader, de façon plus ou moins délibérée, le droit social en vigueur - qu'il soit national, communautaire ou international - afin d'en tirer un avantage économique, notamment en termes de compétitivité* ». Il ajoute à ce dumping social qualifié de « direct », des « *pratiques indirectes tendant, par exemple, à limiter l'amélioration d'un droit social ou de salaires notamment inférieurs au niveau moyen des pays correspondant à un degré de développement économique comparable* ».

Ces notions amènent à définir le dumping social comme une pratique consistant à enfreindre ou contourner des droits sociaux légaux et à utiliser ces écarts afin d'en tirer un avantage qui s'assimile à une concurrence déloyale. Cette pratique génère une distorsion de concurrence qui engendre des profits disproportionnés.

Il convient de préciser cette définition selon qu'elle s'applique aux États ou aux entreprises, afin d'identifier leur responsabilité respective. S'agissant des États, le dumping social consiste à tolérer, voire appuyer ou encourager des pratiques déloyales dans le champ social. S'agissant des entreprises, la démarche se caractérise aussi par la recherche et l'utilisation de ces écarts.

⁸⁶ *Le dumping social en Europe*, Gaëtan Gorce, rapport d'information n° 2423, Assemblée nationale, 25 mai 2000.

B - DES APPROCHES DIFFÉRENTES SELON LES PAYS OU LES ENTREPRISES

La difficulté à définir la notion de dumping social au sein d'une économie marquée par la libre concurrence et l'entrée dans l'économie de marché de pays à bas salaires, se trouve renforcée par la vision totalement opposée que peuvent avoir les États de l'appréhension du phénomène. Cette approche diverge évidemment selon que l'on se place du point de vue des pays développés ou de celui des pays émergents, voire plus simplement par des approches différentes au sein d'un même pays.

1. États développés ou pays émergents : des visions irréductibles

Le dumping social constitue le plus souvent une critique émise par les pays riches en direction de pays moins dotés, ces derniers se trouvant accusés de jouer sur les conditions de travail et d'emploi ainsi que sur la protection sociale de leurs travailleurs, afin d'accroître leur compétitivité. A cet égard, l'existence de différences de niveaux de salaires entre deux pays, qui résulte de leur niveau de développement économique, ne suffit pas à elle-seule à caractériser la pratique de dumping social. En effet, dans des économies concurrentielles, la rémunération des travailleurs dépend du niveau général de la productivité du travail. Un écart de un à trois, par exemple, entre deux pays, en termes de PIB par habitant (que l'on peut considérer comme un indicateur pertinent de la productivité du travail) semble de nature à justifier peu ou prou le même écart de rémunération entre deux ouvriers, à emploi, qualification et productivité comparables. En revanche, un écart nettement plus important peut légitimement susciter des doutes sur le fond des stratégies économiques mises en œuvre par le pays émergent⁸⁷ même s'il peut apparaître légitime pour elles de vouloir attirer des investisseurs. Par ailleurs, peuvent également être mises en cause, par les pays développés, les insuffisances démocratiques dans le domaine politique et social de certains pays en développement, susceptibles d'obérer l'amélioration des droits sociaux.

De leur côté, certains pays pauvres refusent, notamment dans le cadre des négociations de l'OMC, de laisser sous-entendre qu'ils privent leurs citoyens des droits sociaux jugés fondamentaux aux fins de compétitivité. Ils considèrent la tentative d'imposition de droits sociaux minima comme une entrave à leur développement économique, voire condamnent une attitude perçue comme protectionniste de la part des pays développés.

Sur le plan politique, des économistes soulignent que l'enjeu du dumping social est de faire du chômage une conséquence des contraintes extérieures imposées par la mondialisation, plutôt que de s'interroger sur les causes internes de ce phénomène. L'histoire enseigne cependant que la disparition de pans entiers d'activité est une conséquence logique du développement économique, les industries vieillissantes étant amenées à être remplacées par des industries naissantes. L'enjeu essentiel semble donc davantage l'adaptation de la main-d'œuvre des pays riches à l'évolution technique et économique.

⁸⁷ *À quoi sert l'OMC ?*, Jean-Marc Siroen, professeur à l'Université Paris-Dauphine, revue de l'IRES n° 29, hiver 1998-1999.

2. Une vision à géométrie variable qui prévaut également en France

Considéré du point de vue national, le dumping social présente également des contours diffus, en fonction de ce que chacun, dans sa confrontation aux conséquences de la mondialisation, est amené à vivre. Ainsi, Henri Sterdyniak⁸⁸ présente quatre types de dumping social qui impactent la concurrence en France.

En premier lieu, selon Henri Sterdyniak, on pourrait considérer que la concurrence des pays anglo-saxons sur le plan fiscal, au travers de leur modèle de protection sociale libéral, constitue une forme de dumping social. Cependant, il convient de souligner que les travailleurs des pays anglo-saxons, en l'absence de protection sociale généralisée, doivent payer pour la retraite, la maladie ou les prestations de chômage ainsi que pour assurer les charges liées à l'éducation de leurs enfants. La fausse impression de salaires plus élevés doit être ainsi atténuée. Le système européen peut, en outre, combattre la concurrence fiscale des pays anglo-saxons parce que, globalement, il représente plutôt un avantage en ce qui concerne les bas salaires et que la protection sociale est plutôt vue comme un gage de compétitivité. Il faut, à cet égard, maintenir l'efficacité de notre système de protection sociale.

Pour Henri Sterdyniak, il existe par ailleurs un dumping social que les anciens pays de l'Union européenne se mènent entre eux. Dans une situation où les pays ont perdu la maîtrise de la politique monétaire, une partie de la maîtrise de la politique budgétaire et la maîtrise de leur taux de change, la tentation est grande de gagner de la compétitivité en faisant pression sur les salaires et la protection sociale. On peut considérer que cette stratégie non coopérative est potentiellement dommageable à l'échelle européenne parce que les gains essentiels réalisés se font au détriment de leurs voisins et des pays qui sont leurs concurrents directs.

À un autre niveau, les PECO représentent évidemment une source importante de concurrence notamment sociale, qui pour le moment reste relativement limitée, notamment dans la mesure où ces pays ne représentent que 19 % de la population de l'Union. Cependant, il existe un risque non négligeable que ces pays soient tentés de se lancer dans la concurrence fiscale, ce qui remettrait en cause le fonctionnement même des anciens membres. En effet, ces pays peuvent décider, comme l'a fait l'Irlande, d'appliquer des taux d'imposition relativement bas, en particulier pour l'impôt sur les sociétés, qui conduisent à des délocalisations purement fiscales.

Enfin, s'agissant de la concurrence avec les pays émergents à bas salaires, la stratégie qui fait consensus actuellement consiste à considérer que le niveau de l'éducation et de la formation mais aussi et surtout les capacités d'innovation et de recherche doivent rester élevés et performants pour permettre de répondre à cette concurrence, en admettant l'idée que certains secteurs vont être, de fait, plus ou moins abandonnés aux pays émergents.

⁸⁸ Audition devant la section du travail du CES de Henri Sterdyniak, directeur du département économie de la mondialisation à l'OFCE, le 2 novembre 2005.

Selon Henri Sterdyniak, cette stratégie semble dangereuse si elle omet le fait que les pays à bas salaires eux-mêmes recherchent la voie d'une montée en gamme de leur production. Par ailleurs, il n'est pas sûr que les emplois qui vont pouvoir être créés dans les secteurs très qualifiés vont remplacer la totalité de ceux qui sont perdus dans les emplois non qualifiés. Cela suppose que puisse perdurer un modèle extrêmement fragile où il y aurait, d'un côté, les activités de production, de l'autre, les activités de recherche et développement. Il est, en outre, difficile d'imaginer que les pays du Sud admettront longtemps cette dichotomie. C'est donc une stratégie qui risque d'aboutir à une situation de hiérarchisation accrue des pays européens entre les personnes très qualifiées qui s'inséreront de manière harmonieuse dans l'échelle mondiale et les autres qui auront de plus en plus de difficultés à trouver un emploi. C'est pourquoi il estime qu'on ne peut pas échapper à l'idée qu'il faut aider directement le maintien des emplois peu ou non qualifiés en France et en Europe.

C - LES EFFETS POSSIBLES DU DUMPING SOCIAL

Le dumping social apparaît, au final, comme une notion aux contours extrêmes mouvants entre pratiques illégales, concurrence déloyale et moins-disant social, si l'on accepte de se placer à ce stade du raisonnement du point de vue des pays développés. Peu importe d'ailleurs l'endroit où, en fonction des intérêts relatifs des uns et des autres, on entend placer le curseur. Il n'en demeure, en effet, pas moins que ce phénomène, s'il est difficile à caractériser, a des conséquences importantes en termes d'emplois, de pression sur les salaires, de fermetures d'entreprises, et pose enfin, à l'échelle de la France et de l'Europe, la question du devenir de notre modèle social.

1. L'incitation à la délocalisation et les conséquences en termes de pertes d'emplois

Parmi les effets possibles du dumping social, l'une des conséquences les plus visibles pour les populations concernées réside dans les délocalisations d'entreprises. Ces mouvements sont pour la plupart motivés par la recherche de coûts salariaux inférieurs et de conditions de travail moins contraignantes, facteurs déterminants des stratégies d'entreprises, comme l'avait déjà souligné Jean Arthuis dans un rapport d'information du Sénat en 1993⁸⁹. Les inquiétudes à ce sujet se sont trouvées renforcées par l'entrée dans l'Union européenne des nouveaux États membres, avantagés par les différences de niveaux dans ce domaine et susceptibles de gagner rapidement des parts de marché au détriment des entreprises de l'ancienne Europe. Ces écarts de salaires ou de conditions de travail, qui reflètent des différences de niveaux de vie, de productivité ou des parcours historiques plus spécifiques, apparaissent, en effet, comme autant d'incitations à des démarches de délocalisations.

⁸⁹ *Incidence économique et fiscale des délocalisations hors du territoire national des activités industrielles et de services*, Jean Arthuis, rapport au nom de la commission des finances du Sénat, n° 337, juin 1993.

1.1. Les démarches de délocalisation

L'intensification de la concurrence entre les firmes des pays industrialisés les conduit à organiser leur production à l'échelle mondiale et régionale, en s'appuyant de façon croissante sur les pays à bas salaires. Les délocalisations, à la recherche de moindres coûts de main-d'œuvre illustrent, à cet égard, la banalisation du salaire faible et des conditions de travail difficiles en tant qu'atout de compétitivité. On peut à ce sujet rappeler les raisons invoquées par les entreprises à l'appui de leurs décisions d'investissements à l'étranger. Une étude de l'OCDE⁹⁰ situe ainsi la disponibilité de la main-d'œuvre à prix réduit, devant les ressources naturelles du pays d'accueil, puis l'existence d'un tissu industriel local, les impôts, les infrastructures et le transport, la disponibilité des matières premières et enfin les capacités d'accès aux marchés et les prévisions de leur croissance.

Il convient, à cet égard, de souligner que tous les investissements directs à l'étranger ne constituent pas des délocalisations. Il faut donc se garder de ce qui pourrait apparaître comme une mise en cause, par principe, des stratégies des entreprises, dont certaines visent effectivement à gagner de nouveaux marchés et contribuent ainsi au développement économique d'un certain nombre de pays.

Cependant, il ne faut pas non plus sous estimer les démarches de certaines entreprises qui s'inscrivent dans une logique de moindres coûts systématiques, sous couvert parfois de prendre place sur des marchés émergents. L'intention première de ces entreprises peut se juger *in fine* par la proposition des produits réimportés par la suite. Au-delà, il conviendrait de pouvoir suivre les évolutions de la cartographie des délocalisations dites d'industrialisation, pour s'apercevoir que, dans cette course aux tarifs les plus bas, les pays d'accueil initiaux sont assez souvent rattrapés par de nouveaux pays offrant des possibilités encore moins coûteuses, les entreprises changeant alors de lieu d'implantation.

En pratique, il est extrêmement difficile de faire la part de ces phénomènes car les entreprises combinent dans le temps les différentes stratégies. Ainsi, la sous-traitance peut être l'occasion de tester un pays avant d'y implanter une unité de production délocalisée. Un investissement direct à l'étranger destiné à conquérir un marché émergent peut donner lieu, dans un second temps, à une restructuration globale de l'appareil productif qui se traduit dans les faits par une délocalisation⁹¹.

En outre, les données relatives aux délocalisations donnent lieu à des interprétations très diverses. Pour certains, les craintes suscitées par ce phénomène paraissent plus ou moins démesurées, notamment parce que son ampleur reste limitée par rapport à la taille de nos économies et au poids des échanges entre pays développés, toujours largement prédominants. Ensuite, parce que les effets des délocalisations, même s'ils sont réels et très négatifs pour les activités, les régions et les populations concernées, n'ont pas entraîné pour

⁹⁰ *Environmental issues in policy-based competition for investment : a literature review*, OCDE, avril 2002.

⁹¹ Ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie, DREE, réseau des missions économiques, 18 juin 2004.

l'instant de déséquilibres majeurs dans les échanges extérieurs de l'Europe occidentale.

1.2. Les effets sur l'emploi

S'agissant des effets en termes d'emploi, l'INSEE indique que, sur la période 1995-2001, les délocalisations auraient touché un nombre limité d'emplois dans l'industrie française⁹². En moyenne, 13 500 emplois auraient été délocalisés chaque année, soit 0,35 % de l'emploi industriel, ou encore 12 % des « fortes » réductions d'effectifs.

Les craintes que suscitent les délocalisations en Europe ne sont pour autant pas irrationnelles.

Encadré 2 : Les effets des délocalisations

Les pays à bas salaires représenteraient un peu moins de la moitié des destinations de délocalisations. Parmi ces pays, la Chine constituerait la principale destination, loin devant l'Europe de l'Est, l'Afrique du Nord (Maroc et Tunisie), l'Amérique du Sud (principalement le Brésil) et les autres pays d'Asie. Les délocalisations seraient donc un peu plus nombreuses à destination des pays développés, notamment des pays limitrophes de la France et des États-Unis. Dans ce cas, le phénomène de délocalisation s'inscrit surtout dans un cadre de restructuration des grands groupes multinationaux. En cohérence avec cette logique, une délocalisation semble s'opérer le plus souvent par filiation dans les pays industrialisés et par sous-traitance dans les pays à bas coûts.

Pratiquement tous les secteurs industriels seraient touchés par les délocalisations, même si l'ampleur de ce phénomène varie d'un secteur à l'autre. Les délocalisations vers les pays à bas salaires seraient nombreuses dans les secteurs de l'habillement et du textile, dans l'électronique et dans les industries des équipements du foyer. Vers les pays développés, les délocalisations concerneraient surtout des secteurs très concentrés, où agissent de grands groupes multinationaux : automobile, aéronautique, pharmacie, électronique.

Enfin, les délocalisations étant plus nombreuses dans les secteurs à faible valeur ajoutée, les salariés non qualifiés sont en moyenne plus touchés que les qualifiés. Cependant, aucune des catégories de qualification n'aurait été épargnée.

Il est possible que depuis 2001 et dans l'avenir, ces mouvements progressent à la faveur de l'intégration économique des nouveaux membres de l'Union européenne et de la levée d'obstacles aux importations de textile et d'habillement, en particulier en provenance de Chine.

Source : *L'économie française*, Comptes et dossiers, INSEE, 2005-2006, juillet 2005.

Dès lors que la simple menace de délocalisations modifie sensiblement le fonctionnement du marché du travail et entraîne un impact très négatif sur la collectivité nationale, l'évolution des échanges ne peut être le seul élément de mesure des effets dévastateurs sur l'emploi et les salaires.

Tout d'abord, il est possible que le phénomène soit en train de s'accélérer. On peut citer, à cet effet, un passage du rapport parlementaire de Jean Arthuis qui, dès 1993, indiquait : « *La délocalisation ne s'arrête jamais et se diffuse progressivement ; elle est, pour les premiers qui l'utilisent, une opportunité à saisir, puis devient très vite pour les suivants, une contrainte de marché* ». Dans un nouveau rapport de juin 2005 sur les délocalisations, Jean Arthuis confirme, chiffres à l'appui, la réalité de la menace. Il est ainsi prévu, pour la période 2006-2010, « *la délocalisation de 202 000 emplois de services, soit 22 % de la création nette d'emplois salariés au cours des cinq dernières années* ». Ce

⁹² *L'économie française*, Comptes et dossiers, INSEE, 2005-2006, juillet 2005.

mouvement se déroule généralement en deux temps : un grand nombre d'entreprises externalise d'abord leurs activités de services « *avant de pousser, par une pression accrue sur les prix, leurs sous-traitants à délocaliser* ». Sur les 202 000 postes en danger, 90 000 relèvent des services aux entreprises, et 20 000 de la recherche et du développement.

Mais, même si on considère a minima l'impact des délocalisations, la présence d'une menace potentielle grandissante suffit à elle seule à accroître le sentiment d'insécurité sociale avec des conséquences sociales, macroéconomiques et politiques sensibles. Un tel contexte entraîne, en effet, des comportements de blocage et de repli de la consommation et peut, à l'inverse, encourager des politiques et des stratégies économiques restrictives et en retrait, centrées notamment sur la réduction du coût du travail.

On ajoutera également qu'aux côtés des pratiques de délocalisations, certaines entreprises des secteurs touchés par le dumping social connaissent d'importantes difficultés. S'il est là encore difficile de disposer d'une évaluation précise, on voit cependant que les conséquences sont souvent les mêmes en termes de restructurations, de suppression d'emplois, d'inquiétudes pour la survie de l'entreprise et de précarité pour les salariés. Il ne semble pas utile d'insister davantage sur la situation, en France, des secteurs de l'habillement, de la chaussure, du jouet, de la métallurgie, de la bureautique ou encore des machines-outils qui ont souffert, et souffrent encore de cette concurrence, au-delà de ce que les soldes et balances du commerce extérieur peuvent indiquer.

2. Les modalités du détachement des travailleurs

Le phénomène des délocalisations revêt par ailleurs une face méconnue, empruntant de manière croissante la voie de l'importation par des groupes français d'une main-d'œuvre étrangère payée au tarif en vigueur dans les pays d'origine. Ainsi, plutôt que de transférer une activité à l'étranger, certains employeurs font venir en France des travailleurs d'un pays à fort différentiel économique, qui vient se substituer à la main-d'œuvre existante. Cette délocalisation « sur place » utilise la complexité réglementaire résultant de la co-existence de différentes législations et les opportunités offertes par le principe de libre circulation des travailleurs au sein de l'Union européenne. Elle consiste à passer des accords de recrutement de main-d'œuvre avec des entreprises implantées en France et filiales, souvent fragiles, de sociétés étrangères, ou encore à conclure des contrats commerciaux de sous-traitance directement avec ces sociétés.

Ces pratiques, déjà mises en œuvre par de très grandes entreprises soumises à un impératif de redressement économique et financier, se situent à la marge extrême, voire en deçà, des règles du droit du travail. Elles sont rendues possibles par le véritable imbroglio juridique créé par la pratique des détachements étrangers en France et des dérogations⁹³ prévues.

⁹³ En principe, le droit européen dispose que le travailleur étranger est soumis au droit du travail et au régime de Sécurité sociale du pays d'accueil. Mais il est prévu un ensemble de dérogations qui rendent cette règle pratiquement inopérante. Sur le point plus précis des directives détachement et services, voir chapitre III, II - C.

Le travailleur détaché, même dans le cadre du respect des obligations sociales, se trouve dans une relation de travail beaucoup plus défavorable que celle des autres salariés locaux puisqu'il ne bénéficie pas de toutes les règles du droit du travail liées notamment à la conclusion et à l'exécution du contrat de travail. Il est, de plus, placé dans une position de subordination accrue vis-à-vis de l'employeur. Ne représentant en quelque sorte qu'un élément accessoire de la prestation de service, il est exposé au risque de voir mis fin à son contrat, par exemple s'il entend contester au niveau de son salaire ou ses conditions de travail. Cette fragilité dans la relation de travail rend ces salariés plus facilement exploitables. Elle est susceptible d'offrir aux employeurs les moyens d'abaisser leurs conditions de salaire et de travail, dans un premier temps, puis, dans des cas extrêmes et par effet de contagion, celles des autres salariés exerçant les mêmes emplois sur place⁹⁴.

Ainsi, les effets sur les salariés concernés et le risque de dumping social n'étaient ni visibles, ni certainement très problématiques tant que les détachements étaient relativement peu nombreux et concernaient plutôt des cadres de haut niveau, en situation de défendre individuellement plus efficacement leurs droits. Si l'on met à part les activités pour lesquelles il n'existe pas de salariés sur place en raison par exemple de l'exigence de qualification rare ou pointue, il semble que l'intérêt du recours à des salariés détachés *via* la sous-traitance internationale réside principalement dans la diminution du coût du travail et/ou des conditions de travail. Le recours de plus en plus important à des salariés détachés, qui s'explique assez logiquement par les économies générées par ces nouvelles formes de mise en concurrence de sous-traitants, se fait non seulement en premier lieu au détriment des salariés concernés, mais également, sur un plus long terme, des systèmes sociaux.

De fait, on observe des entreprises qui réduisent leurs effectifs, externalisent des activités à des sous-traitants étrangers, et ferment des sites d'exploitation en France. Certes, il n'y a pas à proprement parler de délocalisation, mais les effets en termes d'emplois sont bien identiques. A cela s'ajoutent des conditions d'emplois et de salaires des travailleurs étrangers souvent inacceptables au regard des normes en vigueur et du principe d'égalité entre salariés. On a vu récemment que ces phénomènes, loin de ne concerner que les salariés des nouveaux États membres, touchent aussi des salariés de l'Europe des Quinze, comme l'Espagne ou le Portugal, au mépris des valeurs qui avaient prévalu jusqu'ici pour accompagner le développement de ces pays, au moment de leur entrée dans l'Union et, de surcroît, en violation des droits communautaire et français.

⁹⁴ *Travailleurs migrants, étrangers et citoyens européens : l'envoi de migrants détachés dans le cadre de la libre prestation de service transfrontalière*, Antoine Math, chercheur à l'IRES, Revue pratique de droit social, n° 4, juillet-août 2005.

3. Le travail illégal

Un autre phénomène rentre dans le champ des pratiques de dumping social, celui des pratiques de travail illégal. Bien que moins visibles et aux conséquences moins brutales, elles s'avèrent tout autant dommageables pour les entreprises, les travailleurs et l'ensemble de l'économie.

Le travail illégal menace, en effet, directement les entreprises respectueuses de la législation car les mécanismes de libre concurrence sont alors totalement faussés. De ce fait, il génère des répercussions négatives sur le marché national du travail et une distorsion de la compétitivité des entreprises. Les produits ou les prestations sont proposés à des niveaux de prix anormalement bas, essentiellement grâce au non-paiement des charges liées à l'exercice d'une activité professionnelle et à l'emploi des salariés.

De même, en s'affranchissant des obligations sociales et fiscales, les auteurs du travail illégal peuvent proposer des délais de réalisation ou de fabrication d'ouvrages et de produits plus courts que leurs concurrents qui éprouvent des difficultés à maintenir et à étendre leurs activités ainsi qu'à conserver leur personnel. De son côté, la collectivité subit d'importantes évactions de recettes fiscales et sociales du fait du non-paiement des charges, ce qui augmente les déficits publics. La perte pour le budget de l'État est estimée chaque année aux alentours de 55 milliards d'euros pour les organismes sociaux.

La notion de travail illégal est souvent associée à la situation des étrangers en situation irrégulière. Ces derniers sont effectivement dans une position de forte dépendance qui les contraint à accepter une rémunération très basse, souvent en dessous du minimum légal et qui permet à certains employeurs délictueux de réduire les charges sociales et les coûts non salariaux. On pourrait parler ainsi d'un avantage plus attractif et plus élevé pour l'employeur que pour le travailleur illégal, souvent exposé, en raison de sa situation de précarité et de son faible pouvoir de négociation, à des pratiques discriminatoires (allongement des horaires de travail, paiement différé de primes diverses, voire des salaires).

Mais la réalité est loin d'être aussi tranchée et prend des formes quelque peu nouvelles, du moins au regard de son ampleur. Force est de relever des pratiques croissantes d'entreprises qui utilisent les possibilités offertes par l'élargissement européen en ayant recours à des sous-traitants des pays d'Europe centrale ou de l'Est, dans des conditions condamnables. Les ouvriers de ces pays sont soumis à des pressions comparables à celles des travailleurs en situation irrégulière. Les conséquences se traduisent par des salaires de très loin inférieurs à ceux de leurs collègues français, voire en dessous du SMIC, par l'absence de bulletins de salaires, et par des durées du travail sans commune mesure avec la réglementation. Ces pressions peuvent, comme en témoignent certains exemples, être couplées avec un non-paiement des heures supplémentaires, sans parler de l'interdiction qui leur est faite d'entrer en contact avec des représentants syndicaux ou sur un autre plan, des conditions de leur hébergement par exemple. Ces pratiques rejoignent la logique qui prévaut aux délocalisations sur place, évoquée plus haut ; elles s'accompagnent dans un certain nombre de cas de fermetures de sites - et licenciements de personnels - avec en parallèle le recours

à des entreprises sous-traitantes implantées dans des pays de l'Union, principalement parmi les nouveaux États membres, mais pas uniquement, le Portugal et l'Espagne étant également des pays cibles.

4. Le risque de moins-disant social

L'exacerbation de la concurrence internationale risque de se traduire par la tentation, ou la volonté, pour les entreprises ou les États, de jouer sur les écarts pouvant exister entre les systèmes sociaux et d'exercer une pression croissante sur les coûts salariaux. Cette concurrence entre régimes sociaux nationaux place les gouvernements face à des enjeux importants au travers des réflexions et des mesures déjà à l'œuvre pour réduire leurs standards sociaux et le prix du marché du travail, afin de diminuer les problèmes de coûts salariaux indirects sur les entreprises.

Au final, ne risque-t-on pas de voir le « social » servir de plus en plus de variable d'ajustement à travers une nouvelle forme de dumping qui consisterait non plus à casser directement les prix, mais à s'attaquer plutôt aux garanties sociales ou salariales, pour s'inscrire dans une véritable compétitivité par le biais d'une plus grande modération salariale ?

D'après un article publié par l'IRES⁹⁵, la tentation d'autres États de s'aligner sur le comportement du moins-disant social aggrave encore le risque de dumping social d'un État. Un pays qui souhaiterait ainsi stimuler son taux de croissance par le développement des exportations peut être amené à chercher à comprimer les salaires afin d'améliorer, au moins de façon provisoire, la compétitivité de son économie, à repousser la contrainte extérieure et à mener de ce fait une politique économique expansionniste.

Cependant, cette démarche aboutit à renforcer la contrainte extérieure des autres pays qui sont conduits à leur tour à réduire leurs coûts salariaux. Il s'ensuit un cercle vicieux puisque l'avantage dégagé initialement disparaît et qu'en outre, la baisse des salaires obère la croissance par le fait qu'elle comprime la demande.

Les effets de la course au moins-disant social, comme facteur de compétitivité, se retrouvent à tous les niveaux et touchent aujourd'hui des pays qui bénéficiaient, il y a encore peu, d'avantages liés à leur faible coût de main-d'œuvre.

Lors de son audition devant la section du travail, Patrick Itschert⁹⁶ a fait état de la situation dans laquelle se trouvent désormais placés certains des pays les moins avancés, « *ceux que l'on voulait aider à travers cette libéralisation du commerce* » et qui se retrouvent face à des drames en termes de recul des conditions de travail, touchés par l'effet pervers du dumping social. « *Le gouvernement philippin a cru bon par rapport à la Chine de suspendre le salaire minimum pour le secteur du textile. Il y a eu un effet de contagion immédiat au sein d'une région. Le patronat du Bangladesh a décidé, soutenu par le*

⁹⁵ *À quoi sert l'OMC ?* Jean-Marc Siroen, professeur à l'Université Paris-Dauphine, Revue de l'IRES, n° 29, hiver 1998-1999, déjà cité.

⁹⁶ Audition de Patrick Itschert, secrétaire général de la Fédération syndicale européenne textile-habillement-cuir et chaussures, le 18 janvier 2006.

gouvernement, de réinstaurer le travail de nuit pour les femmes, de supprimer les 60 heures qui étaient une norme de l'OIT pour aller vers les 72 heures par semaine. Tout cela pour essayer de rester concurrentiel par rapport à la Chine. »

Cependant, on ne peut, au travers de ce constat, exonérer la responsabilité de certains grands groupes de distribution européens et américains, donneurs d'ordre auprès des entreprises des pays émergents qui recherchent systématiquement les conditions de travail les moins contraignantes et les moins coûteuses et les salaires les plus bas. Mais le plus dommageable réside dans la concentration des systèmes de distribution et le développement des centrales d'achat qui sont de véritables puissances, souvent en abus de position dominante. Elles exercent une pression sur leurs fournisseurs et les poussent, les uns après les autres, par des achats utilisant les enchères inversées, à baisser les offres de prix de leurs produits et par conséquent à délocaliser⁹⁷. Cette stratégie commerciale basée principalement sur des prix bas a pour but de gagner des parts de marché, et donc des nouveaux consommateurs. Si le consommateur est logiquement intéressé par des offres à la baisse, apparemment généreuses, d'autant plus si son budget est contraint, il est aussi en tant que citoyen concerné par la nécessité d'assurer un minimum de cohérence avec sa place d'acteur de la vie économique, souhaitant accéder à un emploi, aussi bien rémunéré que possible et ouvrant droit à une bonne protection sociale. On observe que se développe une véritable « idéologie du prix bas » sans rapport avec la valeur réelle des produits et surtout le coût de fabrication, comme l'illustre la progression considérable des ventes de *hard discount*. Ainsi, les multinationales du super *discount* justifient leur stratégie par la lutte affichée pour le pouvoir d'achat au travers des prix bas. Cette motivation permet alors de maintenir la pression sur les salaires et les conditions sociales, parallèlement à la croissance des revenus des actionnaires et des dirigeants des mêmes multinationales.

On assiste, de fait, au développement d'un mode de fonctionnement économique et commercial, dont Wal-Mart représente la figure emblématique. Cette démarche consiste à acheter les produits au prix le plus bas et par voie de conséquence à payer la main-d'œuvre le moins cher possible où que ce soit dans le monde. Ce système est fondé sur une compétition qui contraint pour partie de plus en plus fortement les sous-traitants à réduire, par tous les moyens à leur disposition, leurs coûts de production.

L'impact de ce numéro un mondial de la distribution, considérable sur le marché du travail américain, au travers de la pratique des bas salaires (dans ses propres magasins et chez ses fournisseurs), associée au rejet de toute forme de partenariat social avec des syndicats, crée une tendance plus large qui dépasse très largement le secteur de la grande distribution et déborde en particulier sur le secteur de la production et des services en établissant de fait une norme sociale particulièrement basse.

⁹⁷ Audition devant la section du travail du Conseil économique et social de Jean Arthuis, ancien ministre, sénateur de la Mayenne, le 11 janvier 2006.

On note également sur un autre plan des effets surprenants du dumping social, qui peuvent également susciter des inquiétudes. Par effet de contagion, cette course au moins-disant pénètre désormais les démarches de recherche d'emploi des salariés eux-mêmes. Venue d'Allemagne, la pratique dite des « offres d'emploi aux enchères inversées » repose sur le principe d'une mise en concurrence des demandeurs d'emploi sous forme d'appel d'offres au moins disant. Elle consiste, par le biais de sites internet, à proposer un travail en fixant un prix maximum, sur lequel les candidats enchérissent ensuite à la baisse. Concrètement, avec un tel outil, un employeur peut proposer une offre d'emploi en ligne, laisser les candidats y postuler et choisir la meilleure proposition de salaires c'est-à-dire la plus basse. Ces enchères inversées sur les salaires ont fait leur apparition en France, sans qu'on soit encore en capacité d'en mesurer la portée, mais portent véritablement en germe un risque de développement du dumping social, bien qu'il convienne de souligner qu'elles sont depuis peu interdites⁹⁸.

Ainsi, sur un plan plus général, s'agissant des effets du dumping social, il importe de souligner le risque de moins-disant social qui se développe à partir des pays avancés. Dans la mesure où la concurrence internationale conduit à chercher à tirer avantage des différences de niveaux en jouant sur la compétition des différents pays, les conditions sociales, qui concernent principalement le travail, facteur le moins mobile de la mondialisation, deviennent alors l'enjeu fondamental de cette compétition.

Certes, le risque de moins-disant social ne résulte pas seulement de la globalisation de l'économie. Cependant, les stratégies susceptibles de concilier l'intérêt des entreprises et celui des salariés ne semblent pas être celles suivies dans les pays avancés⁹⁹, les réformes en cours dans la plupart de ces pays s'orientant plutôt dans le sens d'une harmonisation par le bas.

⁹⁸ À noter que la loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances dispose que *les procédures d'enchères électroniques inversées sont interdites en matière de fixation du salaire. Tout contrat de travail stipulant un salaire fixé à l'issue d'une procédure d'enchères électroniques est nul de plein droit* (article L. 121-10 nouveau du Code du travail).

⁹⁹ *Firmes globales et normes sociales*, Pierre Berthaud et Michel Rocca, maîtres de conférences en Sciences économiques à l'Université Pierre Mendès France, Grenoble, annuaire français de relations internationales : volume 5, 2004, Éditions Bruylant.

CHAPITRE III

LES INSTRUMENTS DE LA RÉGULATION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE

L'analyse du dumping social révèle plusieurs effets possibles, allant des conséquences les plus brutales et les plus visibles, à l'instar des décisions de délocalisations, à des démarches plus diffuses et moins perceptibles de course au moins-disant social.

La question se pose des moyens de faire face à ce phénomène, lié à la libéralisation du commerce, qui permet aux marchés de se fournir dans des pays où les coûts du travail, notamment les coûts salariaux et sociaux, et les conditions de travail constituent autant de variables d'ajustement dans la recherche d'une compétitivité accrue.

Le dumping social semble prendre aujourd'hui une nouvelle ampleur due aux formes et pratiques de plus en plus importantes qu'il recouvre. Il s'inscrit cependant dans le mouvement plus global de la mondialisation, qui présente des aspects très contrastés. En effet, la mondialisation devrait procurer des gains économiques et sociaux avérés qui soient susceptibles d'engendrer une tendance au rattrapage des pays les plus riches par les plus pauvres. Mais elle comporterait aussi des coûts et des inconvénients, notamment en raison des restructurations qu'elle impose, des inégalités qu'elle creuse entre « gagnants » et « perdants », et des perturbations qu'elle favorise en l'absence de régulations adéquates.

Toutefois, un certain nombre d'instruments de régulation économique et sociale existent déjà, tandis que d'autres émergent et peuvent être appelés à être davantage mobilisés. Mis en place pour accompagner la mondialisation et en éviter les effets négatifs, ces modes de régulation impliquent l'ensemble des acteurs de la vie économique et sociale au travers de diverses formes de coordination et d'institutionnalisation, parfois novatrices, au niveau international, au niveau européen et au sein des États eux-mêmes.

I - AU NIVEAU INTERNATIONAL

L'existence et la nature du lien entre le respect de normes de travail et les échanges commerciaux demeurent une question d'actualité, que ce soit au niveau international, pour différentes institutions telles que l'OIT, au niveau régional, avec les clauses sociales figurant dans de nombreux accords, ou encore plus largement pour la société civile qui se montre de plus en plus sensible aux conditions de production dans les différentes régions du monde.

A - LES NORMES FONDAMENTALES DU TRAVAIL

Le débat sur l'interaction entre l'ouverture commerciale et les normes de travail porte principalement sur les risques engendrés par la concurrence des pays où les normes ne sont pas effectives et sur l'opportunité d'utiliser les politiques commerciales pour faire respecter les droits fondamentaux de l'OIT et permettre ainsi aux salariés de l'ensemble de la planète de bénéficier d'une amélioration de leurs conditions de vie et de travail.

1. Un socle de droits universels

Les enjeux de la mondialisation donnent aux normes internationales du travail une pertinence plus grande que jamais. Ces normes qui visent à garantir que la croissance et le développement économique vont de pair avec la création d'emplois décent sont une composante essentielle du cadre international dans le but d'assurer que la croissance de l'économie mondiale profite à tous et de donner aux hommes et aux femmes les chances d'obtenir un travail décent et productif, dans des conditions de liberté, d'équité, de sécurité et de dignité.

La deuxième partie des années 1990 a permis d'avancer sur l'identification des normes fondamentales du travail et la prise de conscience des Nations-Unies sur le besoin d'œuvrer à un meilleur respect de ces normes. Le sommet social mondial de Copenhague (1995) insiste ainsi sur la nécessité pour les gouvernements de respecter les droits fondamentaux des travailleurs.

En juin 1998, la Conférence internationale du Travail a réaffirmé son engagement à l'égard des idéaux sur lesquels l'OIT a été fondée au lendemain de la Première Guerre mondiale. Elle a ainsi défini des bases minimales et universelles du droit du travail qui visent à garantir et promouvoir certaines valeurs fondamentales en élaborant sa Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail. Cette Déclaration vient acter un consensus universel selon lequel tous les pays, quels que soient leur niveau de développement, leurs valeurs culturelles ou le nombre de conventions de l'OIT qu'ils ont ratifiées, ont l'obligation de respecter et promouvoir les droits reconnus comme fondamentaux.

Ces normes fondamentales, qui n'abordent pas la question d'un taux de rémunération minimum¹⁰⁰, peuvent être regroupées sous quatre aspects : la liberté syndicale et le droit de négociation collective (conventions n° 87 et n° 98) ; l'abolition des formes de travail des enfants (conventions n° 138 et n° 182) ; l'interdiction du travail forcé (conventions n° 29 et n° 105) et l'absence de discrimination dans l'emploi (conventions n° 100 et n° 111). A noter qu'un important travail d'élaboration d'indicateurs, auquel la France a pris une part importante, a été effectué afin de permettre de mesurer les progrès réalisés par les pays pour atteindre les objectifs du travail décent. Ces indicateurs portent notamment sur l'emploi, les droits des travailleurs, le dialogue social et la protection sociale.

¹⁰⁰ La convention n° 131 sur la fixation des salaires minima (1970) ne figure pas parmi les huit conventions fondamentales de l'OIT.

On peut néanmoins s'interroger sur le choix prioritaire de ces quatre droits. On considérerait auparavant plus ou moins implicitement trois autres droits, comme faisant aussi partie de ce socle de droits fondamentaux : le droit à un salaire minimum, le droit à une durée limitée de travail et le droit à une hygiène et une sécurité suffisantes au travail. Ces droits constituent d'ailleurs très souvent la base des codes de conduite, en particulier de ceux qui traitent des conditions de travail¹⁰¹

À cet égard, il apparaît intéressant de souligner que l'OCDE a adopté un certain nombre de principes directeurs en matière d'emploi et de relations professionnelles, s'appliquant en particulier aux entreprises multinationales. Celles-ci s'engagent, au-delà des quatre droits fondamentaux de l'OIT, à garantir dans leurs activités la santé et la sécurité du milieu de travail, et dans toute la mesure du possible, à employer du personnel local et assurer une formation en vue d'améliorer les niveaux de qualification, en coopération avec les représentants des salariés et, le cas échéant, avec les autorités publiques compétentes.

Si la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail définit les droits qui ont une pertinence particulière dans le contexte de la mondialisation, la démarche de l'OIT se veut plus ambitieuse pour s'adapter aux défis de la donne internationale. Cette démarche trouve une illustration parfaite dans la Convention maritime internationale consolidée, adoptée en février 2006, qui regroupe et actualise les quelque soixante conventions et recommandations maritimes de l'OIT en un instrument unique. Ce texte constitue un véritable code du travail universel pour les gens de la mer, abordant tous les domaines du droit social : conditions de travail, d'emploi, de vie à bord, protection de la santé et protection sociale des marins, et peut, dès lors, apporter un ensemble de réponses face notamment aux pratiques de dumping social, exercées par exemple par le biais des pavillons de complaisance.

Nicole Ameline, déléguée française au conseil d'administration de l'OIT, souligne l'action du BIT en tant qu'outil de régulation sociale de la mondialisation pour une économie performante et durable, plaçant les questions sociales à un rang prioritaire dans le processus de développement. Juan Somavia, directeur général du BIT, considère que « *cette initiative pourrait aussi donner l'élan et l'appui nécessaires pour élaborer des approches similaires, novatrices et équilibrées, pour répondre à la nécessité de créer une mondialisation juste dans d'autres secteurs du monde du travail* »¹⁰².

¹⁰¹ Cf. Point I-C-2 du présent chapitre.

¹⁰² 94^{ème} conférence internationale du travail (session maritime), 23 février 2006.

2. Les enjeux des normes sociales minimales

Le cadre juridique international constitué par les normes sociales minimales vise ainsi à garantir à chacun des conditions égales dans l'économie mondiale. Il contribue à aider « *les gouvernements et les employeurs à ne pas céder à la tentation d'abaisser les normes du travail dans l'espoir que cela pourrait leur donner un meilleur avantage comparatif dans les échanges internationaux*¹⁰³ ». A long terme, l'abaissement des normes du travail semble de nature à encourager la croissance d'industries à faible niveau de compétences, à bas salaires et à rotation élevée de personnel et freiner un pays dans son développement d'emplois qualifiés plus stables.

Il est difficile de déterminer l'ampleur et le sens de l'influence des normes de travail sur le commerce en raison notamment de la pluralité des mécanismes jouant sur le marché du travail et sur l'impact de la violation des normes fondamentales de travail sur les échanges commerciaux.

Cependant, des études¹⁰⁴ témoignent des effets de la durée du travail et de l'emploi des enfants sur la part des exportations de biens intensifs en main-d'œuvre dans les exportations totales¹⁰⁵. Ainsi, toutes choses égales par ailleurs, la violation des normes du travail par des pays du Sud semble avoir un impact certain en ce qu'elle permet d'accroître de façon sensible les échanges Sud-Nord.

Si les normes internationales du travail sont parfois perçues comme coûteuses et donc comme constituant un obstacle au développement économique, un nombre croissant d'études, en particulier émanant de l'OCDE¹⁰⁶, montre à l'inverse que le respect de ces normes s'accompagne souvent d'une amélioration de la productivité et de la performance économique. En effet, à plus long terme, le respect de ces normes semble jouer sur le niveau de la production, des échanges et plus généralement sur le développement économique dans la mesure où il semble favoriser l'accumulation du capital physique et humain.

Les effets positifs des normes du travail ne passent pas inaperçus auprès des investisseurs étrangers. Des études ont montré que la stabilité politique et sociale ainsi que la qualité de la main-d'œuvre sont des éléments importants lors du choix d'un pays dans lequel investir. Le développement économique a toujours été tributaire de l'acceptation de règles. Un marché, y compris le marché du travail, régi par un ensemble de règles et d'institutions équitables est plus dynamique et profitable à tous. De bonnes pratiques de travail définies par des normes internationales et appliquées par le biais d'un système juridique national

¹⁰³ *Les règles du jeu - Une brève introduction aux normes internationales du travail*, BIT, 2005.

¹⁰⁴ *Normes de travail fondamentales et échanges Sud-Nord*, Clotilde Granger, La revue du CEPII, Économie internationale, n° 101, 1^{er} trimestre 2005.

¹⁰⁵ Les quelques études empiriques existantes sur les normes de travail fondamentales se heurtent toutes à la difficulté de trouver des indicateurs fiables du respect effectif de ces normes. Ainsi, l'indicateur le plus fréquemment utilisé est le nombre de conventions ratifiées par un pays parmi les huit conventions fondamentales de l'OIT, qui ne permet pas toutefois de qualifier l'état réel des marchés du travail.

¹⁰⁶ Études OCDE, *Les échanges internationaux et les normes fondamentales du travail*, 1996 ; *Le commerce, l'emploi et les normes du travail*, 2000.

garantissent un marché du travail régulé et dynamique, tant pour les travailleurs que pour les employeurs.

Les avancées en termes de reconnaissance des droits fondamentaux et de promotion de ceux-ci par la Déclaration de l'OIT de 1998 n'apparaissent cependant pas suffisantes pour un certain nombre de pays développés soumis aux pressions des délocalisations et de la désindustrialisation de nombreuses régions. C'est la raison pour laquelle ces pays souhaitent voir reconnaître un lien clair entre commerce et travail.

L'idée est donc de fixer des règles du jeu mondiales constituant ainsi un socle commun de droits accepté par tous. On peut rappeler pour mémoire que le lien entre commerce et respect des droits des travailleurs était reconnu dans les statuts de l'Organisation internationale du commerce (OIC) qui devait voir le jour au lendemain de la Deuxième guerre mondiale. Rien n'a finalement abouti en ce sens, puisque les préoccupations sociales n'ont été intégrées ni dans les statuts ni du GATT, ni ensuite de l'OMC.

Aujourd'hui, le seul lien reconnu entre les normes du travail et le commerce est que « *la croissance économique et le développement favorisés par une augmentation des échanges commerciaux et une libéralisation plus poussée du commerce contribuent à la promotion de ces normes* »¹⁰⁷, la Déclaration rejetant « *l'usage des normes du travail à des fins protectionnistes* » et précisant que « *l'avantage comparatif des pays, en particulier des pays en développement à bas salaires, ne doit en aucune façon être remis en question* ».

Les diverses tentatives opérées pour introduire les questions du travail dans les négociations commerciales internationales, en particulier lors de la conférence de Seattle, n'ont pu aboutir face à l'opposition forte des pays en développement. Ces derniers craignent un protectionnisme déguisé de la part des pays développés. Ils considèrent que cela remet en cause l'avantage comparatif des pays à bas salaires et qu'en outre les éventuelles sanctions ne viendraient que maintenir la pauvreté et retarder l'application des normes applicables sur le lieu de travail¹⁰⁸. Lors de la conférence de Doha, les pays membres se sont contentés de réitérer la déclaration faite à la conférence de Singapour et ont pris note des travaux alors en cours à l'OIT sur la dimension sociale de la mondialisation¹⁰⁹. Cette question est par conséquent restée à l'écart des négociations sur les objectifs du millénaire pour le développement malgré la déclaration finale des Chefs d'État et de gouvernement en septembre 2005 reconnaissant l'importance de l'emploi décent et productif comme objectif fondamental des politiques nationales et internationales.

Le partage des rôles entre l'OMC et l'OIT semble donc figé, renforcé notamment par la position forte des pays en voie de développement qui refusent d'arbitrer entre développement économique et respect des droits des

¹⁰⁷ Conférence de Singapour, 1996.

¹⁰⁸ Cette forte opposition entre pays en développement et pays développés sur cette question a été une des causes majeures de l'échec de Seattle.

¹⁰⁹ Audition devant la section du travail du CES d'Agnès Leclerc, déléguée aux affaires européennes et internationales (DAEI), ministère de la Santé et des solidarités, le 8 février 2006.

travailleurs¹¹⁰. On peut, à cet égard, regretter la faiblesse, voire l'absence de liens entre les deux institutions. Cependant, dès lors que l'on considère la promotion de ces droits fondamentaux comme facteur d'amélioration, à long terme, de la qualité de la croissance pour les pays en développement, la prise en compte de cette préoccupation de façon concertée par l'ensemble des organisations internationales (OMC, FMI, OCDE, CNUCED, PNUD, PNUE...), plus que jamais indispensable, doit faire l'objet de nouveaux efforts.

B - LES CLAUSES SOCIALES DANS LES ACCORDS INTERNATIONAUX

Si l'introduction de normes sociales dans les travaux de l'OMC semble aujourd'hui difficile, un certain nombre d'outils existant permettent cependant de lier les questions de commerce et de droits des travailleurs. Les accords multilatéraux, les Systèmes de préférences généralisées (SPG) ou, dans un autre registre, les accords-cadres multinationaux sont des voies de promotion des droits fondamentaux du travail d'ores et déjà utilisées.

1. Les négociations commerciales internationales ou régionales

Les accords ou traités internationaux touchant au commerce constituent un élément essentiel de l'environnement juridique des États pour favoriser le commerce sur leur territoire et en harmoniser les pratiques.

Un certain nombre d'accords ont été conclus dans le cadre de l'OMC, en particulier l'accord sur l'agriculture, l'accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle liés au commerce ou encore l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) qui représente le premier ensemble de règles approuvées dans le cadre d'un accord multilatéral, applicable juridiquement au commerce international des services.

Au-delà, les États eux-mêmes cherchent à inscrire leurs politiques commerciales dans des démarches institutionnalisées avec d'autres pays. Le cycle de négociations lancé à Doha en novembre 2001 fait apparaître une évolution des relations commerciales multilatérales, avec un dynamisme marqué pour la dimension régionale qui se traduit par un nombre important d'accords commerciaux régionaux (union douanière, accords préférentiels ou accords de libre-échange) avec ou non des engagements réciproques en particulier sur la baisse des barrières tarifaires ou des clauses préférentielles¹¹¹. On observe que certains de ces textes peuvent être complétés par des accords de partenariat économique ayant différents volets politiques, culturels, économiques et servir de ce fait la défense des droits fondamentaux du travail.

Ainsi, l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine du travail (ANACT) apporte une dimension sociale à l'Accord nord-américain de libre échange (ALENA), reconnaissant formellement pour la première fois, dans un accord commercial, un lien entre le travail et le commerce. Par cet accord, les partenaires commerciaux veulent s'efforcer d'améliorer les conditions de travail

¹¹⁰ *Les normes internationales du travail dans les négociations internationales : à la recherche d'un nouveau souffle*, Rémi Bazillier, 2004, Université Paris 1, TEAM-CNRS.

¹¹¹ *L'économie mondiale 2006*, CEPII, n° 426, collection Repères, La Découverte.

et promouvoir onze grands principes, en se référant aux droits fondamentaux des travailleurs. Parmi ces principes, on retrouve les quatre normes fondamentales énoncées par l'OIT (libre association et droit à la négociation collective, non-discrimination, interdiction du travail forcé et protection accordée aux enfants en matière de travail). D'autres normes sont également mentionnées tels que le droit de grève, les normes minimales d'emploi ou la prévention des accidents du travail. Les principes restent cependant définis de manière globale, sans précision quant à leur contenu, ce qui peut limiter la portée de l'accord.

Au niveau de l'Europe, l'accord de partenariat de Cotonou (2000) entre les pays de la zone Afrique, Caraïbes, Pacifique (ACP) et l'Union européenne, ainsi que l'appui aux accords de libre-échange régionaux doivent permettre le respect des règles de réciprocité énoncées par l'OMC, tout en s'inscrivant dans une dynamique de libéralisation. Les principes sont ceux d'une attribution de l'aide selon les mérites et les performances. Les Accords de partenariat économique (APE) devront être négociés pour remplacer la non-réciprocité des préférences à partir de 2008, par une zone de libre-échange entre groupes régionaux de pays ACP et l'Union européenne.

Le processus Euromed œuvre pour la construction d'une zone euro-méditerranéenne de prospérité partagée et l'instauration progressive du libre-échange, au travers notamment de la mise en œuvre d'accords d'association avec chaque pays de la zone, formant l'ensemble du partenariat euro-méditerranéen¹¹². Conçu dans une perspective géopolitique, il vise la libéralisation des biens et services et des mouvements de capitaux, la mise en place d'une zone de paix et de stabilité et l'aide à la transition économique tout en intégrant la prise en compte de préoccupations culturelles, sociales ou encore de sécurité. Il introduit, en rupture avec les pratiques antérieures de l'UE, une aide conditionnelle en fonction du désarmement ou du respect des droits de l'Homme. Dans cette démarche, la dimension sociale, qui participe à l'objectif plus global de constitution d'un espace économique et social, devrait à terme émerger de façon plus formelle, dans la suite de l'exemple du texte commun conclu en ce sens par les organisations patronales et syndicales du secteur de l'industrie textile et du cuir.

Le SPG constitue également un outil grâce auquel les pays développés peuvent lier commerce international et respect des droits des travailleurs. Il s'agit d'un système préférentiel non réciproque, qui permet d'accorder des préférences tarifaires par le biais de droits de douane réduits ou nuls sur des produits spécifiques pour les pays en voie de développement, sous réserve du respect de certaines conditions fixées. Le SPG peut, en conséquence, être vu comme un moyen d'appui et d'incitation pour faire respecter les normes fondamentales du travail.

¹¹² Cf. à ce sujet l'avis adopté par le CES le 12 octobre 2005 sur *Redynamiser le partenariat euro-méditerranéen : quel rôle pour la société civile ?* présenté par Chantal Lebatard au nom de la section des relations extérieures.

Au niveau européen, le précédent SPG prévoyait un régime d'incitations positives en accordant des préférences commerciales supplémentaires en cas de respect effectif des normes fondamentales du travail. Il autorisait en sens inverse leur retrait, total ou partiel, lorsque les pays bénéficiaires avaient recours à des pratiques de travail forcé. Le nouveau système, entré en vigueur en 2002, reconnaît de manière plus claire les normes du travail auxquelles le système fait référence. L'Union européenne a, en effet, décidé de faire explicitement référence aux quatre normes fondamentales définies par l'OIT et aux huit conventions fondamentales rattachées. Elle a ainsi étendu les motifs de retrait temporaire aux violations graves et systématiques d'une de ces normes.

Le SPG américain constitue un exemple légèrement différent, notamment dans la mesure où le respect des droits des salariés figure au dernier rang des conditions et où les normes énoncées ne correspondent pas exactement aux quatre normes fondamentales de l'OIT, le droit d'association et de négociation collective, l'interdiction du travail forcé, l'interdiction de l'exploitation des enfants ou encore la discrimination dans l'emploi n'étant pas visés. En revanche, figurent des conditions de normes minimales d'emploi qui semblent plus restrictives et peuvent être vues comme un instrument de sélection au regard de la concurrence potentielle des pays éventuellement éligibles, vis-à-vis des producteurs américains.

2. Les accords-cadre au niveau des entreprises multinationales

La démarche plus récente d'accords-cadres internationaux conclus entre organisations syndicales internationales et grandes entreprises multinationales s'inscrit dans la nécessité de ne pas en rester au stade des droits fondamentaux. Elle tente de trouver un mode de régulation volontaire¹¹³ des conditions de travail et des échanges qui se développent à l'échelle mondiale.

Dans le cadre de cette démarche, les droits fondamentaux visés par la Déclaration de l'OIT de 1998 constituent aujourd'hui la base de la quasi totalité des accords négociés sur le plan international. On constate une insistance particulière sur la liberté syndicale présentée comme l'élément majeur des textes négociés. Ces droits fondamentaux sont complétés par des clauses portant sur certains aspects des conditions de travail (durée du travail, salaires, hygiène et sécurité), les normes de référence étant également ici celles des conventions de l'OIT. À ces normes internationales, sont en outre associées les normes nationales (légales et conventionnelles), systématiquement considérées comme des minima à respecter. De ce point de vue, la norme issue de la négociation collective internationale s'insère dans une hiérarchie classique des sources du droit¹¹⁴.

¹¹³ Avec les conséquences inhérentes aux engagements volontaires, en termes de portée des contrôles et des sanctions.

¹¹⁴ In *La négociation collective internationale*, Isabelle Daugareilh, Travail et Emploi, n° 104, octobre-décembre 2005.

Ces accords de dimension internationale semblent avoir une portée plus contraignante qui les distingue radicalement des codes de conduite existants¹¹⁵. On observe, en effet, une évolution de leur contenu qui prévoit l'insertion de procédures d'alerte et de concertation en cas de violation de l'accord, mais aussi de clauses étendant les engagements contractuels aux tiers commercialement associés à l'entreprise. Ils posent plus globalement la question des acteurs de la régulation de la mondialisation et de la reconnaissance des structures internationales du syndicalisme, dans un contexte où les entreprises sont de plus en plus internationalisées.

C - LE TRAVAIL DÉCENT, OBJECTIF DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

Les droits fondamentaux au travail constituent l'un des piliers du programme de l'OIT pour « un travail décent pour tous »¹¹⁶, objectif central en matière de développement socio-économique, au cœur des stratégies de développement des pays et de réduction de la pauvreté.

Plus largement, le concept de travail décent et les valeurs qui s'y attachent inspirent les démarches axées sur le développement durable. Quelle que soit la manière dont elles se traduisent, les préoccupations témoignent de la prise de conscience croissante de la nécessité de réguler la mondialisation.

1. Développement durable et responsabilité sociale des entreprises

Pour les entreprises, le développement durable suppose qu'elles se développent en s'appuyant sur trois piliers majeurs et interdépendants : économique, social et environnemental. En particulier, il s'agit de mettre en place une coopération internationale avec les pays en voie de développement, lutter contre la pauvreté, modifier les modes de production et de consommation, favoriser le commerce équitable entre le Nord et le Sud, intégrer les paramètres du développement durable dans les processus de décision.

Dans ce cadre, la volonté de prendre en compte les impacts sociaux et environnementaux de la mondialisation a conduit à l'élaboration d'un « Pacte mondial des entreprises », dit « *Global Compact* », dont l'objectif est double : contribuer au développement durable à travers la création d'un réseau de partenariats et la promotion de bonnes pratiques en la matière ; promouvoir une mondialisation profitable à tous, sur la base de l'économie de marché. Cette initiative, lancée en 1999 par l'ONU lors du Forum économique de Davos (Suisse), consiste à fédérer les Nations-Unies, les Organisations non gouvernementales (ONG) et les milieux d'affaires autour de certains grands principes sur les effets de la mondialisation.

¹¹⁵ Ces codes de conduite peuvent prendre différentes formes, allant d'une déclaration formelle des employeurs à un texte négocié avec les organisations syndicales.

¹¹⁶ Le travail décent est le point de convergence des quatre objectifs stratégiques de l'OIT, à savoir le plein emploi, les droits des travailleurs, la protection sociale et le dialogue social. Ces objectifs répondent non seulement aux besoins humains individuels et collectifs, mais aussi à la perspective de développement du pays.

Les entreprises, en adhérant au Pacte mondial, s'engagent à respecter des principes issus de textes ou conventions internationales qui s'inscrivent dans une perspective de développement global, tels que la Déclaration universelle des droits de l'Homme, la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail ou les Principes de Rio sur l'environnement et le développement. Les entreprises qui adhèrent à cette démarche souscrivent à certaines règles « éthiques » en vue d'inciter, de promouvoir et de vérifier ou garantir le respect de normes minimales, en particulier en ce qui concerne la protection internationale des droits de l'homme, la liberté d'association et le droit à la négociation collective, l'élimination de toutes les formes de travail forcé ou punitif, ainsi que du travail des enfants.

« *Le Global Compact*, précise l'ONU, *n'est pas un code de conduite mais un cadre de référence et de dialogue destiné à faciliter la convergence entre les pratiques du secteur privé et les valeurs universelles* ». L'absence de contraintes juridiques et de contrôle du respect des engagements pris par les multinationales suscitent cependant des craintes sur l'efficacité de cette démarche dans la mesure où l'application de ces engagements dépend de la seule volonté des entreprises et du degré de responsabilité sociale qu'elles s'imposent.

Dans le même ordre d'idées, la notion de Responsabilité sociale des entreprises (RSE) est liée à l'application du concept de développement durable. La RSE signifie qu'une entreprise doit non seulement se soucier de sa rentabilité et de sa croissance, mais aussi de ses impacts environnementaux et sociaux. Elle doit aussi être plus attentive aux préoccupations de ses parties prenantes : salariés, actionnaires, clients, fournisseurs mais aussi société civile.

Les entreprises sont de plus en plus nombreuses à multiplier des rapports sur leurs résultats dans le domaine social et environnemental. Les investisseurs font preuve d'un intérêt croissant pour la RSE comme en témoignent notamment le développement des indices boursiers socialement responsables et l'évaluation et la notation croissantes des entreprises sur la base de critères sociaux par des agences spécialisées. Les rapports sociaux et environnementaux sont produits par les entreprises principalement sur une base volontaire. Cependant, plusieurs initiatives gouvernementales témoignent d'une tendance générale, en particulier au sein de l'Union européenne, à passer d'une autorégulation vers des dispositions réglementaires plus contraignantes¹¹⁷. Pour sa part, la Commission européenne s'inscrit actuellement dans une démarche de recommandation et non de réglementation qui contraindrait les entreprises à publier des rapports de développement durable.

En pratique, la RSE concerne l'intégration volontaire par les entreprises de leur rôle social et environnemental. Elle couvre, par exemple, la qualité sociale des filières d'approvisionnement, de la sous-traitance, le bien-être des salariés, l'empreinte environnementale de l'entreprise, etc.

¹¹⁷ Cf. loi n° 2001-420 relative aux Nouvelles réglementations économiques, 15 mai 2001. En France, depuis janvier 2003, les entreprises cotées de droit français sont tenues de publier dans leur rapport annuel un certain nombre d'informations « *sur la manière dont elles prennent en compte les conséquences sociales et environnementales de leur activité* », cf. partie III du présent chapitre.

Les campagnes menées par de grandes ONG en vue, par exemple, d'inciter une multinationale à se retirer d'un pays ou mobiliser les consommateurs pour protester contre les conditions de travail chez un de ses sous-traitants ainsi que la montée de nouvelles attentes dans l'opinion publique pèsent sur les grandes entreprises. En effet, une potentielle dégradation de leur image peut entraîner des contrecoups commerciaux et financiers. On sait aussi qu'au-delà des contraintes de court-terme, une politique de ressources humaines dynamique, s'appuyant en particulier sur la formation des salariés à tous les niveaux de compétence et un climat social favorable sont des atouts essentiels, à moyen et long terme, pour la croissance d'une entreprise.

2. Commerce équitable, normes et codes de conduite

La problématique du développement durable a conduit à la mise au point de référentiels internationaux permettant d'évaluer les démarches et le positionnement des entreprises. Ainsi, le *Global Reporting Initiative* (GRI) initié en 1997 par le Programme des Nations-Unies pour le développement (PNUD) vise à élaborer des lignes directrices et une standardisation de normes pour la rédaction de rapports environnementaux et sociaux. De son côté, la norme SA 8000, semble particulièrement novatrice en ce qu'elle labellise pour la première fois les entreprises en fonction de leur responsabilité sociale et de leurs bonnes pratiques sociales. Cette norme¹¹⁸ constitue une base de certification fondée non seulement sur une évaluation de la qualité mais aussi sur le respect des droits de l'Homme, en particulier des droits fondamentaux des travailleurs de l'OIT. Elle est destinée aux entreprises possédant des centres d'achat ou de production dans des pays où il est nécessaire de s'assurer que les produits sont réalisés dans des conditions de travail décentes. Elle s'applique sous forme de certificat en cas de respect des normes pour la production, et de statut membre si les critères sont respectés également pour les filières de fournisseurs et pour toutes les unités de production, donnant aux entreprises les moyens d'évaluer, selon ces critères, leurs propres sites de production, comme ceux de leurs fournisseurs et sous-traitants.

Sur un autre plan, le commerce équitable s'inscrit également dans les démarches de développement durable en y adjoignant des préoccupations liées au développement des pays dits du Sud. Ainsi, des labels garantissent la filière « commerce équitable » de produits répondant à des standards internationaux définis précisément¹¹⁹. Concrètement, cela signifie notamment qu'un prix juste a bien été versé aux producteurs leur garantissant un revenu décent. Une autre démarche du commerce équitable vise, au-delà, à une amélioration des conditions de travail des producteurs du Sud dans le respect des droits de l'Homme et de l'environnement : absence de travail forcé ou de travail des enfants, liberté syndicale, préservation des écosystèmes, ainsi qu'une amélioration des conditions de vie des producteurs du Sud grâce à des primes dédiées aux investissements pour l'accès à l'éducation ou aux soins. Ces

¹¹⁸ Élaborée en 1997 par un organisme américain, aujourd'hui appelé SAI (*Social Accountability International*).

¹¹⁹ Le label Max Havelaar est emblématique de cette démarche.

préoccupations sont au cœur de l'action du collectif « De l'éthique sur l'étiquette » créé en France en 1995 qui agit en faveur du respect des droits de l'Homme au travail dans le monde et de la reconnaissance du droit à l'information des consommateurs sur la « qualité sociale » de leurs achats. Dans ce cadre, les entreprises présentes en France et les grandes marques françaises et internationales s'engagent à veiller aux conditions de production des marchandises qu'elles commercialisent (vêtements, chaussures de sport, jouets...), de garantir que leurs pratiques d'achat permettent et encouragent le progrès social chez leurs fournisseurs et sous-traitants, en y associant les syndicats, les ONG, les mouvements de consommateurs, les représentants des pouvoirs publics, etc.

Selon l'OCDE, le commerce équitable ne représente que moins de 1 % de la totalité des échanges commerciaux. Il connaît cependant un développement important et rapide avec une augmentation de 43 % en 2003 au plan mondial et des taux de 81 % en France et de près de 400 % en Italie¹²⁰.

Le commerce équitable conduit à poser plus généralement la question de la transparence, de la traçabilité et du contrôle des produits labellisés, en termes de répartition du profit à chacun des échelons, de conditions de production au regard notamment du travail forcé et du travail des enfants, ainsi que du rôle des distributeurs.

Plus largement, les consommateurs se montrent davantage sensibilisés aux conditions de production et de distribution, y compris sur leurs conséquences sur le plan environnemental. Aux États-Unis et en Europe, des initiatives privées ont conduit des grandes entreprises à respecter des codes de bonne conduite, portant par exemple sur l'interdiction ou la limitation du travail des enfants ou la liberté syndicale. Tel a aussi été le cas au niveau mondial du secteur de l'industrie du sport qui a élaboré un code de bonne conduite auquel ont adhéré de grandes entreprises. L'intérêt croissant des consommateurs pour la dimension éthique des produits a conduit les entreprises multinationales à adopter des codes de conduite pour régir les conditions de travail sur leurs sites de production et celles de leur chaîne d'approvisionnement. Certes, ces codes, dont la plupart s'inspirent largement des conventions et recommandations de l'OIT, n'ont pas vocation à remplacer les instruments internationaux normatifs, mais ils jouent un rôle important pour faire connaître les principes du travail décent et sensibiliser les entreprises.

Selon un rapport de l'OCDE¹²¹, les codes de conduite portent sur une grande diversité de questions, parmi lesquelles principalement la gestion de l'environnement et les conditions de travail. La question des conditions de travail est généralement traitée sous l'angle de l'instauration d'un cadre de travail « raisonnable », du refus de la discrimination et du harcèlement, de la lutte contre

¹²⁰ Rapport sur le commerce équitable, Antoine Hertz, député du Bas-Rhin, mai 2005, mission parlementaire auprès de Christian Jacob, ministre des Petites et moyennes entreprises, du commerce, de l'artisanat, des professions libérales et de la consommation.

¹²¹ *Les codes de conduite*, OCDE, juin 2000. Ce rapport porte sur le contenu de 246 codes des pays membres de l'OCDE.

le travail des enfants et de la garantie d'une rémunération décente des salariés, très souvent inspirés des recommandations et des conventions internationales.

S'agissant plus particulièrement du secteur de la confection, la totalité des codes aborde le travail des enfants et la plupart d'entre eux porte sur les problèmes du travail contraint, l'environnement de travail et les rémunérations. Il convient cependant de souligner, comme le rappellent les auteurs du rapport, qu'un nombre non négligeable de ces codes sont, au moins en partie, des réactions à des campagnes parrainées par les pouvoirs publics ou par des ONG pour améliorer les conditions de travail chez les sous-traitants du secteur. De ce fait, une part importante des codes mentionne les obligations faites aux sous-traitants ou à d'autres partenaires commerciaux. Par ailleurs, le travail des enfants apparaît assez faiblement mentionné, mais l'ensemble des codes qui évoque cette question indique l'engagement de l'entreprise de contribuer à la suppression à long terme du travail des enfants.

On peut déduire des déclarations présentes dans certains codes que les motivations économiques liées à la volonté des entreprises d'être fortement compétitives sur le marché peuvent aussi jouer un rôle dans la décision d'élaborer un code de conduite. La sauvegarde ou la promotion de la réputation d'une entreprise et la recherche d'une fidélisation de la clientèle sont des considérations assez souvent mentionnées.

II - AU PLAN EUROPÉEN

Différents modèles nationaux ont influencé la construction sociale européenne qui s'inscrit dans la recherche d'une articulation de l'économique et du social, objectif réaffirmé dans la Stratégie de Lisbonne, dans un ensemble régional qui concilie la recherche de compétitivité et la cohésion sociale. A cet égard, la diversité des systèmes sociaux existant au sein des États membres s'accompagne d'un ensemble de valeurs partagées, constitutives de la société européenne et de son modèle social.

Ceci étant, dans un contexte marqué par une montée de la mise en concurrence des entreprises et des États et des risques de dumping social qui en résultent, la nécessité d'une harmonisation des politiques et des législations fiscales, sociales et environnementales au sein d'une Europe élargie s'impose plus que jamais.

A - LA POLITIQUE SOCIALE EUROPÉENNE

L'acquis communautaire en matière sociale est aujourd'hui notable dans les principaux domaines relevant des relations de travail et de la protection sociale même si l'évolution du droit social communautaire s'est faite lentement et progressivement. Le modèle social européen est cependant soumis à des transformations majeures, notamment dues à l'importance croissante accordée aux exigences des marchés financiers dans la détermination des stratégies des entreprises, de la tendance à la dérégulation des marchés du travail et des mesures de rigueur touchant la protection sociale.

1. La notion de modèle social européen

Les États membres, malgré leur diversité, ont en commun de se distinguer du modèle nord-américain par un corpus de règles communautaires qui participe au modèle social européen, notion dont il convient d'appréhender les contours et la réalité.

S'il existe au sein de l'Union européenne une diversité de systèmes sociaux qui ont tous leur cohérence propre, tous englobent protection sociale, marché du travail et dialogue social. Cette diversité s'accompagne de fait de valeurs partagées et de nombreux consensus sur les objectifs et le contenu des politiques. Le modèle social européen semble ainsi se définir comme un ensemble de valeurs constitutives de la société européenne, auxquelles les citoyens sont attachés.

Plus précisément, le modèle social européen fait référence à un certain nombre d'éléments dont les principales caractéristiques sont définies de la façon suivante par la Confédération européenne des syndicats (CES) :

- une responsabilité de l'État pour le plein emploi proposant des services d'intérêt général et une cohésion économique et sociale ;
- des droits sociaux fondamentaux comprenant la liberté d'association, le droit de grève, la protection contre des licenciements injustifiés, des conditions de travail équitables, l'égalité et la non-discrimination ;
- une protection sociale fournie par des systèmes universels hautement développés et des mesures de redistribution des richesses comme le salaire minimum ou l'imposition progressive ;
- le dialogue social, y compris le droit de conclure des conventions collectives, la représentation et la consultation des travailleurs et les comités d'entreprise européens et nationaux ;
- la réglementation sociale et de l'emploi couvrant par exemple la santé et la sécurité, des limites au temps de travail, les congés, la protection de l'emploi et l'égalité des chances.

In fine, l'Union européenne a dégagé trois grands principes consensuels censés constituer le cœur de l'Europe sociale : le soutien au marché qui crée le cercle vertueux croissance et emploi, un haut niveau de protection sociale et le développement du dialogue social. Ces trois volets consacraient à la fois la régulation de l'économie par le pouvoir politique et le rôle des acteurs socioprofessionnels. Mais la question des moyens à mettre en œuvre et de leur caractère plus ou moins contraignant reste posée. La Charte des droits sociaux fondamentaux des travailleurs adoptée en 1989 n'a, par exemple, pas de valeur obligatoire.

2. Le droit social communautaire

Le Traité de Rome a consacré quelques articles à la dimension sociale de l'Europe, notamment sur la libre circulation des travailleurs, renforcée par la Charte des droits sociaux fondamentaux des travailleurs puis par le traité d'Amsterdam. De plus, ce dernier insiste sur la nécessité de promouvoir le progrès économique et social, un haut niveau d'emploi, une protection sociale élevée. Fondées sur ces traités, les normes sociales ont été mises en place par des directives notamment sur le droit du travail, la libre circulation, l'égalité de traitement, la santé et la sécurité au travail. Cet acquis est loin d'être négligeable. En effet, même si elles peuvent se trouver plus ou moins en retrait par rapport à certaines des législations les plus avancées au sein des États membres, les obligations imposées par le droit communautaire n'en représentent pas moins une amélioration notable des conditions de travail et d'emploi des travailleurs des États aux législations moins favorables et construisent, au fil des années, un ensemble cohérent au service du progrès économique et social.

Le premier ensemble de directives en matière de droit du travail a vu le jour au cours de la deuxième moitié des années 1970, dans un contexte économique et social difficile, marqué par le premier choc pétrolier et de nombreuses pertes d'emplois. Le législateur européen a été conduit à agir afin de compenser les conséquences sociales en particulier en matière de licenciements collectifs. Dans un deuxième temps, la signature, en 1989, de la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs a ouvert un vaste chantier d'actions au niveau communautaire, y compris de type législatif, ayant débouché sur de nombreuses directives sur la santé-sécurité et sur le droit du travail.

Toutefois, c'est avec l'entrée en vigueur, le 1^{er} novembre 1993, du Traité de Maastricht¹²² que le contexte institutionnel a connu une évolution déterminante pour l'avenir de la politique sociale européenne. Les partenaires sociaux se sont vu reconnaître au niveau communautaire un rôle déterminant dans le processus législatif, qui impose une phase préliminaire de consultation et, le cas échéant, de négociation. Dans le même temps, l'affaire Hoover¹²³ (une délocalisation transfrontalière dans des circonstances jugées socialement inacceptables) est venue renforcer la conviction des décideurs européens quant au besoin de règles sociales minimales pour atténuer les chocs induits par la réalisation du marché intérieur. L'adoption de la directive sur les comités d'entreprise européens, qui était bloquée depuis de longues années, s'est réalisée l'année suivante. A la suite de l'Accord social de Maastricht, un grand nombre de directives ont été adoptées dont certaines demeuraient jusqu'alors en discussion au Conseil sans aboutissement. Pour trois d'entre elles (congé parental, travail à temps partiel et CDD), elles reprenaient directement les dispositions d'accords conclus entre les partenaires sociaux au niveau européen,

¹²² Et notamment de l'Accord social annexé créant des bases juridiques spécifiquement sociales permettant l'adoption d'actes communautaires dans ce domaine.

¹²³ En 1993, l'affaire Hoover a été l'un des premiers cas de transfert d'une activité industrielle d'une région ouest-européenne à une autre.

soulignant le rôle primordial du dialogue social dans la construction des normes communautaires qui s'impose désormais.

En 1997, l'annonce de la fermeture du site de Renault-Vilvorde sans une véritable information et une consultation préalable des représentants des salariés au niveau européen et local est venue renforcer la sensibilisation des responsables politiques et des partenaires sociaux sur le besoin de mettre en œuvre des pratiques saines et effectives d'implication des salariés au processus de décision interne à l'entreprise, particulièrement en cas de restructurations. C'est dans ce contexte qu'ont été prises notamment les directives sur l'information et la consultation des travailleurs, le volet social du statut de la société européenne ou les restructurations d'entreprises.

On ne peut toutefois traiter du droit social communautaire sans souligner l'importance du dialogue social communautaire qui s'est consolidé au fil des années. La priorité donnée au dialogue social pour l'élaboration des normes communautaires, soucieuses des préoccupations tant des entreprises et de leurs spécificités (secteur, taille...) que des salariés, témoigne du choix affirmé en faveur d'une politique sociale européenne négociée et constitue certainement une voie privilégiée de régulation au niveau européen. La principale question qui se pose cependant à cet égard concerne l'application des accords conclus entre les partenaires sociaux européens lorsqu'ils ne sont pas repris par une disposition normative.

Plus largement, au moment où le dialogue social sectoriel européen est structuré et où des espaces de négociation collective s'ouvrent au niveau des entreprises multinationales par le biais des comités d'entreprise européens¹²⁴, le régime des conventions collectives constitue un enjeu majeur si l'on admet que ces actes pourraient devenir, à l'instar des expériences nationales, des instruments d'égalisation de la concurrence entre les entreprises européennes¹²⁵. Il convient à ce sujet de noter que la Commission européenne, dans sa communication sur l'Agenda social 2005-2010, évoque la possibilité « d'offrir un cadre optionnel pour la négociation collective transnationale, soit au niveau de l'entreprise, soit à l'échelle d'un secteur », sans toutefois préciser en quoi consisterait ce cadre.

Enfin, les processus relevant de ce que l'on appelle « *soft law* »¹²⁶ prennent une importance croissante dans le cadre du développement de la politique sociale communautaire. Ils sont apparus dans des domaines de compétence communautaire incertaine ou faible (emploi, protection sociale...) ou en tant que complément à des politiques (responsabilité sociale des entreprises, par

¹²⁴ Qui disposent d'une capacité à négocier, contrairement à la situation des comités d'entreprise français.

¹²⁵ *Actualité du rapprochement des législations en matière de relations professionnelles*, Sylvaine Laulom et Christophe Vigneau, Maîtres de conférences respectivement à l'Université de Saint-Étienne et à l'Université de Paris I Panthéon-Sorbonne, Droit social n° 5, mai 2005.

¹²⁶ Normes non obligatoires, par opposition aux textes normatifs contraignants. Les actes de *soft law* se distinguent des actes conventionnels à caractère contraignant du droit international par le fait qu'ils n'ont pas nécessairement ni immédiatement un caractère juridique.

exemple). Il convient de ne pas négliger l'effet pratique parfois profond de cette forme d'intervention communautaire sur la convergence des systèmes.

B - LA QUESTION DE L'HARMONISATION DES LÉGISLATIONS EUROPÉENNES

Malgré l'existence des directives, des chartes ou des clauses sociales incluses, pour certaines d'entre elles, dans les traités (Maastricht, Amsterdam ou Nice), l'espace social européen reste donc dans une conception minimaliste. Son développement se trouve, en effet, encadré par les politiques de la concurrence ou la libre circulation des personnes, qui ont prévalu à la construction de l'Union, et soumis au principe de subsidiarité et aux règles de l'unanimité qui obèrent ses possibilités d'émancipation.

Plus largement, alors que l'unification des marchés de produits, de capitaux et bientôt de services poursuit son cours, et que l'unification monétaire implique une politique monétaire commune, il n'existe pas de processus d'harmonisation des systèmes de protection sociale pas plus que d'harmonisation fiscale. Or, l'absence de mécanismes de coordination au niveau européen, alors même que les marchés sont, eux, unifiés ou en voie de l'être, pose le problème de la concurrence entre les systèmes, avec le risque de dérapage vers le moins-disant social et de la remise en cause possible du modèle social par la pression qui s'exerce sur le coût du travail en particulier.

1. L'environnement fiscal

Il convient, en effet, de rappeler que les politiques fiscales relèvent principalement des États membres. L'action européenne n'est que subsidiaire¹²⁷ en matière de prélèvements fiscaux et sociaux : elle a pour but non pas d'uniformiser les systèmes nationaux de prélèvements obligatoires mais de les rendre compatibles. Les seules questions fiscales relevant du ressort communautaire ont trait à la fiscalité indirecte, à quelques dispositions relatives à l'impôt sur le revenu créant des discriminations ou à certains aspects de la fiscalité des revenus de l'épargne. En outre, comme en matière de politique sociale ou de politique étrangère, l'Union procède en matière fiscale par vote à l'unanimité et non à la majorité qualifiée. Les perspectives d'harmonisation en matière de fiscalité des entreprises au sein de l'Union sont donc très improbables.

Seule une harmonisation de la base fiscale sur laquelle est assis l'impôt sur les sociétés a été envisagée, en réponse à une demande des entreprises qui déplorent le coût économique qu'induit pour elles la diversité des bases fiscales entre États membres. Cela rend en particulier difficile la consolidation de leur comptabilité et la comparaison de la rentabilité de leurs investissements : l'idée

¹²⁷ Le principe de subsidiarité ne s'applique qu'aux questions relevant d'une compétence partagée entre l'Union européenne et les États membres. Il ne concerne pas les domaines relevant de la compétence exclusive de la Communauté (ex : PAC), ni ceux qui demeurent de la seule compétence des États (ex : droit de la nationalité). Ce principe, tout en protégeant les compétences des États, permet l'intervention de l'Union si « les objectifs [d'une] action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante » par les États mais peuvent davantage l'être à son niveau. (art. 5 du Traité de Maastricht).

serait de construire une base fiscale harmonisée et de permettre aussi une consolidation (c'est-à-dire une remontée des pertes et profits réalisés dans différents États membres au niveau du groupe), les taux d'imposition restant entièrement de la compétence des États.

Cette harmonisation de l'assiette assurerait sans doute une plus grande transparence et rendrait plus directement comparables les taux d'imposition, ce qui révélerait la concurrence fiscale à laquelle se livrent certains États membres. Cependant, l'initiative de la Commission européenne en vue d'harmoniser l'assiette de l'impôt sur les sociétés se heurte à la ferme opposition de certains États, tels que la Grande-Bretagne et l'Irlande¹²⁸.

Les décisions de localisation d'investissements, d'activités et d'emplois sont sensibles aux différences entre les régimes fiscaux et les régimes sociaux existants¹²⁹. La mise en concurrence des États membres qui en résulte exerce une pression à la baisse sur le niveau des prélèvements obligatoires. Cette mise en concurrence risque, si elle n'est pas encadrée, de s'avérer dommageable en mettant en cause l'équité et l'efficacité globale des différents systèmes, tant fiscaux que sociaux. La recherche de l'harmonisation fiscale paraît, par conséquent, essentielle pour l'économie et l'équilibre de l'Union européenne. Elle semble, en effet, de nature à supprimer les effets d'aubaine entraînés par une concurrence fiscale interne aux États membres, risque plus prégnant du fait de l'entrée des nouveaux États.

2. Les politiques sociales

En matière de politique sociale européenne, dès l'origine, une distinction fondamentale a été introduite entre ce qui incombait au niveau national et au niveau communautaire, se fondant sur l'idée que la politique sociale européenne ne visait pas à se substituer à la politique sociale nationale. Ainsi, contrairement aux politiques dites communes, comme la politique de la concurrence, la politique agricole ou la politique commerciale extérieure, qui impliquent un transfert complet des compétences des États membres vers l'Union, la politique sociale européenne vient compléter, et parfois encadrer, les politiques sociales nationales, dans le respect de l'application du principe de subsidiarité.

Il a toujours été plus ou moins considéré que, pour la politique sociale, une trop grande intervention communautaire serait contre-productive face à la diversité des systèmes nationaux¹³⁰. De fait, la plupart des normes sociales restent d'origine nationale, le droit européen du travail n'uniformisant pas les situations sociales mais édictant des normes minimales pour toute l'Union, à charge pour les gouvernements nationaux de les intégrer. Une précaution supplémentaire consiste à empêcher les pays dont les normes sont plus exigeantes de prendre prétexte du droit européen pour abaisser le niveau de protection auquel ils sont parvenus.

¹²⁸ *Délocalisations : pour un néo-colbertisme européen*, rapport d'information du Sénat, 23 juin 2004.

¹²⁹ *La politique fiscale dans l'Union européenne*, Commission européenne, 2000.

¹³⁰ *Pour un nouveau contrat social*, Marjorie Jouen et Catherine Palpant, Études et recherches n° 43, Notre Europe.

On a donc, en dehors d'un encadrement fort pour tout ce qui concerne la réalisation du marché unique et des libertés, une « approche subsidiaire » de l'apport européen en matière sociale. Le principe de subsidiarité explique ainsi que l'Europe ait laissé aux États membres l'essentiel de la fonction redistributrice qui s'attache au domaine social, à la différence des fonctions de régulation en matière économique.

Toutefois, au cours des années 1980 et 1990, l'expérience a montré que, dans certains domaines, des écarts trop importants étaient sources de tensions inutiles entre États membres et pesaient sur les performances économiques de l'ensemble.

Les gouvernements ont dès lors accepté une harmonisation via de nombreuses directives portant sur le droit du travail. Parmi elles, on peut citer la directive de 1980 relative à la protection des salariés en cas d'insolvabilité de l'employeur, celle de 1993 sur l'aménagement du temps de travail ou encore celle de 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi ou de travail. Dans d'autres cas, des instruments ou des procédures ont été créés pour renforcer la coordination. C'est le cas de la méthode ouverte de coordination, appliquée à l'emploi et la protection sociale, qui engage les États dans un effort commun de rapprochement de leurs politiques. Le Fonds social européen a contribué également, dans les domaines de la formation professionnelle ou de la lutte contre l'exclusion, à une convergence des systèmes nationaux, par le biais du cofinancement des politiques nationales.

L'harmonisation dans le domaine social pose également la question de la nécessaire convergence des législations et, au-delà des pratiques en termes de salaires et de conditions de travail. En parallèle, émerge donc la question plus globale des moyens dont disposent les nouveaux États membres pour combler leur retard économique et social et, partant, la question de la répartition des fonds structurels européens.

C - LES ENJEUX DES DÉMARCHES D'HARMONISATION OU DE RÉGULATION

Une réelle régulation économique et sociale de l'espace européen fait encore défaut, près de cinquante ans après le Traité de Rome. L'absence d'harmonisation actuelle dans l'élaboration des stratégies fiscales et sociales pose évidemment question, dans un contexte de compétitivité accrue, alors même qu'elle apparaît fondamentale pour le maintien de l'équilibre économique, social et environnemental affirmé dans le Processus de Lisbonne. D'ores et déjà, un certain nombre de démarches visant à établir un cadre européen commun ou à se doter d'instruments de régulation économique et sociale apparaissent dans des domaines divers.

1. L'idée d'un salaire minimum européen ?

Le débat actuel sur le modèle social européen et les craintes de dumping social conduisent notamment à poser la question de l'instauration d'un salaire minimum européen¹³¹ face aux différences de rémunération entre les États membres accentuées par l'élargissement.

Cependant, cette idée rencontre un certain nombre de difficultés. En effet, si la quasi totalité des États membres disposent déjà d'un salaire minimum, que ce soit sous forme législative ou conventionnelle¹³², leur comparaison qualitative sur le plan européen est rendue difficile notamment par la diversité des éléments entrant dans son assiette.

La première voie envisagée est celle d'une « convergence vers le haut » des salaires minima des différents États membres, qui laisserait à chacun le choix quant à la forme à adopter. L'idée serait d'instaurer un montant plancher, de renforcer simultanément la notion d'ordre public social au niveau communautaire, et enfin de promouvoir un dialogue social actif dans les branches. Cette solution nécessiterait cependant une harmonisation accrue des cadres légaux en matière de salaires.

L'autre possibilité, celle de la création d'un salaire minimum légal au plan communautaire, permettrait, selon ses partisans, d'empêcher le dumping salarial entre les États membres et constituerait le pendant social de la réalisation du marché commun.

En outre, les modalités de ce salaire minimum suscitent également de nombreux débats (instauration immédiate ou graduelle, convergence progressive des salaires minima nationaux ou constitution de sous-ensembles régionaux adaptés aux niveaux de développement des pays, niveau calqué sur la référence la plus basse ou Smic harmonisé vers le haut). Pour contourner ces difficultés, certains proposent donc un salaire minimum proportionnel au pouvoir d'achat de chaque État membre.

Au-delà, il convient de souligner que cette idée d'un salaire minimum légal se heurte aussi aux traditions de négociations du salaire minimum dans certains pays, tels que l'Allemagne par exemple.

Plus globalement, ces interrogations conduisent à poser la question de la convergence du niveau des salaires au sein de l'Union où les écarts de revenus entre les régions les moins et les plus riches varient dans des proportions importantes.

¹³¹ Cf. pré-rapport de la direction des relations du travail du ministère chargé de l'Emploi relatif aux effets du Smic sur les salaires, Liaisons sociales Europe, n° 144, janvier 2006.

¹³² Voir Chapitre II - I - A.

2. La levée des obstacles à la libre circulation des services

Conçu comme une nouvelle étape du développement du marché intérieur, en éliminant les obstacles à la libre circulation des services qui représente environ 70 % du PIB et des emplois en Europe, la directive relative aux services dans le marché intérieur a pour objectif de définir un cadre juridique européen commun afin de permettre à un prestataire de services d'un pays de l'Union d'exercer ses activités dans un autre État membre.

Les réactions suscitées par la première version du projet de directive, jugée trop libéral, apparaissent révélatrices des menaces de remise en cause des politiques sociales. C'est notamment la question du principe du pays d'origine qui fait débat, c'est-à-dire l'application des règles commerciales et sociales du pays d'immatriculation de l'entreprise et non celle des règles en vigueur dans le pays où l'entreprise effectue sa prestation de services. Ce principe semble, en outre, entrer en opposition avec la directive de 1996 sur le détachement des travailleurs qui exige du prestataire étranger le respect, notamment, du salaire minimal légal ou conventionnel du pays de destination¹³³.

Illustration de l'application du principe du pays d'origine et de ses conséquences sur le droit du travail national, le conflit Vaxholm¹³⁴, qui opposait une entreprise de construction lettone à la Suède, sur des questions de conditions de travail et de rémunération, est significatif. Cette affaire a permis à la Commission européenne de rappeler l'importance de la protection des valeurs sociales en Europe. Elle s'est prononcée pour la pleine application de la directive sur le détachement des travailleurs : l'entreprise lettone doit ainsi se conformer aux règles sociales suédoises.

Notre assemblée a également été amenée à se prononcer sur l'application de ce principe en soulignant les problèmes de compatibilité avec les législations européennes et celles du pays d'accueil en matière de droit social applicable¹³⁵. Il a ainsi rappelé que « *la poursuite parallèle de l'harmonisation des législations des États membres demeure une nécessité forte pour les salariés, les consommateurs et les entreprises des États membres bénéficiant de législations trop différentes sur les plans sociaux et économiques, afin d'éviter un alignement sur le moins-disant social, fiscal, environnemental* ». En effet, les différences de niveau de vie entre les États membres, et en particulier des nouveaux pays de l'Union, et des différences de législation sociale ont conduit à soulever le risque de concurrence déloyale et à nourrir les craintes d'une accélération de la course au moins-disant social et réglementaire.

¹³³ Directive 96/71/CE.

¹³⁴ Une entreprise lettone avait décroché un marché public dans une commune suédoise et voulait détacher son personnel en Suède pour la réalisation du contrat. L'entreprise lettone tenait à rémunérer ses salariés détachés selon la législation lettone, à un salaire largement inférieur aux salaires suédois. Les juges suédois ont estimé que les Lettons devaient être rémunérés selon les conventions collectives suédoises en accord avec la directive de 1996 sur le détachement des travailleurs.

¹³⁵ Cf. avis adopté par le CES le 24 janvier 2005 sur *Proposition de directive du Parlement européen du Conseil relative aux services dans le marché intérieur*, présenté par Francis Lemor au nom de la section des activités productives, de la recherche et de la technologie.

Le nouveau texte concerne un champ d'application nettement réduit par rapport à la première mouture et ne prévoit plus l'application du principe du pays d'origine¹³⁶. Il tend à garder l'équilibre entre la double exigence de lever les obstacles à la circulation des services tout en préservant les droits sociaux. Les eurodéputés contraignent ainsi les États membres à assurer sur leur territoire un libre exercice de leur profession aux prestataires étrangers en levant les obstacles jugés discriminatoires et disproportionnés. Ils prévoient toutefois la possibilité de restreindre l'accès à son marché pour des motifs limités et précis, d'ordre public, de sécurité publique, de protection de l'environnement et de santé publique. En outre, le nouveau projet de texte précise que, pour éviter tout risque de dumping social, « *la directive ne s'applique pas ou n'affecte en rien le droit du travail, notamment les dispositions légales ou contractuelles concernant les conditions d'emploi et les conditions de travail* »¹³⁷.

3. L'émergence d'une politique européenne face aux délocalisations

Au sein de l'Union, le principe de la libre circulation des personnes, des biens et des capitaux s'accompagne de l'émergence de réflexions sur l'opportunité de repenser une politique économique en vue notamment de renforcer la cohésion économique, sociale et territoriale. Cette politique de cohésion repose sur un développement solidaire de l'ensemble des régions d'Europe. Il apparaît par conséquent nécessaire de veiller à ce que les programmes co-financés par les fonds structurels et de cohésion ne viennent pas, au minimum, favoriser des mesures contribuant aux délocalisations.

Dans la mesure où certaines délocalisations d'entreprises se réalisent dans l'optique de la recherche d'une réduction des coûts du travail et de production (rémunérations, charges sociales, fiscalité directe et indirecte) et en l'absence d'harmonisation des systèmes nationaux dans les domaines fiscal et social, les eurodéputés, ainsi que de nombreux acteurs de la vie économique et sociale, défendent l'idée de la mise en place d'une stratégie européenne d'encadrement des délocalisations, coordonnée avec l'ensemble des États membres.

La problématique des délocalisations d'entreprises européennes, après avoir conduit à un avis du Comité économique et social européen en juillet 2005¹³⁸, vient de faire l'objet d'une résolution du Parlement européen en janvier 2006¹³⁹.

¹³⁶ Des interrogations demeurent cependant, la nouvelle version du texte remplaçant l'affirmation du principe du pays d'origine par une formulation qui peut encore susciter un certain nombre d'inquiétudes : « *il convient de préciser dans quelle mesure les prestataires de services sont soumis à la législation de l'État membre dans lequel ils sont établis et dans quelle mesure la législation de l'État membre dans lequel le service est fourni est applicable. Il est indispensable de souligner que ces dispositions n'empêchent pas l'État membre où le service est fourni de prévoir des exigences spécifiques dont le respect est indispensable pour assurer le maintien de l'ordre public ou de la sécurité publique ou la protection de la santé publique ou de l'environnement afin de prévenir les risques particuliers liés au lieu où le service est fourni* ».

¹³⁷ Le Parlement européen devrait adopter le texte définitif de la directive à l'automne 2006.

¹³⁸ Avis d'initiative du CESE des 13 et 14 juillet 2005 sur *Portée et effets de la délocalisation d'entreprises*.

¹³⁹ Résolution du Parlement européen sur les délocalisations dans le contexte du développement régional, 24 janvier 2006.

Le rapport rappelle que la politique de développement régional a pour objectif de favoriser le développement des régions de l'Union européenne et que les aides publiques ne doivent pas stimuler les délocalisations d'activités économiques. Il propose l'adoption de mesures, tant au niveau communautaire qu'au niveau national, de manière à prévenir les conséquences négatives potentielles des délocalisations sur le développement économique et les conséquences sociales qui en découlent. *« En l'absence d'une meilleure coordination des systèmes sociaux nationaux, il est devenu impératif d'adopter une stratégie européenne globale de prévention, d'encadrement et de suivi des délocalisations d'entreprises à l'intérieur, mais aussi à l'extérieur de l'Union ».*

Le Parlement européen demande à la Commission de prendre toutes les mesures nécessaires afin d'éviter que la politique régionale européenne ne puisse constituer un encouragement à la délocalisation d'entreprises. Les députés soutiennent la proposition de la Commission destinée à sanctionner les entreprises qui ont bénéficié d'une aide de l'Union européenne et qui délocalisent leurs activités dans un délai de sept ans. Pour les aides d'État, ils suggèrent d'élaborer un dispositif visant à obtenir le remboursement des subventions accordées à des entreprises qui par la suite délocalisent leurs usines dans l'UE ou dans des pays tiers hors de celle-ci. Ils demandent également qu'en cas de non-respect des législations nationales et internationales, ces mêmes entreprises ne puissent plus bénéficier d'aides publiques à destination de leur nouveau lieu d'activité.

La Commission est invitée à envisager des mesures à l'égard des délocalisations dites « inversées »¹⁴⁰. Celles-ci se produisent lorsque l'employeur amène ses salariés à accepter une détérioration des conditions de l'emploi, en termes notamment de pression sur les salaires, sous peine de délocalisation. Selon les députés, l'octroi et le maintien d'aides publiques au bénéfice des entreprises doivent être subordonnés à des engagements précis dans le domaine de l'emploi et du développement local.

Les députés proposent également d'inclure des clauses sociales dans les traités internationaux, la mise en œuvre de ces clauses devant être soutenue par des mesures positives et des mesures d'incitation en faveur des pays et des entreprises qui s'y conforment.

Enfin, ils estiment que les conséquences de nombreuses délocalisations doivent conduire *« à une réflexion ouverte et constructive »* sur la question de *« la création d'un véritable espace social européen »*. À cet égard, le dialogue social a un rôle majeur à jouer dans la prévention des délocalisations et dans le traitement de leurs effets. Par ailleurs, les députés veulent pouvoir disposer d'un outil permettant l'accès à une information plus précise. Ils proposent donc de confier à la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail de Dublin une mission d'étude, d'évaluation et de suivi du phénomène des délocalisations en vue *« d'objectiver leurs incidences sur les plans économique, social et sur la politique de cohésion et du développement régional »*. La Fondation devra notamment faire le bilan des emplois créés et

¹⁴⁰ Notion figurant également dans l'avis du CESE précité.

perdus en tenant compte de l'aspect qualitatif et formuler des propositions au Parlement sous forme de rapports périodiques.

Par ailleurs, l'annonce faite par la Commission de la mise en place au 1^{er} janvier 2007 d'un fonds européen d'ajustement à la mondialisation mérite d'être soulignée. Conçu pour remédier « *aux chocs économiques et sociaux résultant de la mondialisation* » (délocalisation, restructurations, déséquilibre lié à des importations massives...), il doit permettre de répondre, à l'échelle européenne, aux besoins des salariés devant s'adapter aux conséquences de la mondialisation, sans se substituer aux obligations nationales, qu'elles soient légales ou conventionnelles, reposant sur les entreprises. Le fonds interviendrait en complément des mesures prises en faveur des entreprises au niveau national, à hauteur de 50 % et financerait des mesures actives en faveur de l'emploi¹⁴¹. L'aide, versée directement aux salariés, serait débloquée en fonction d'un seuil défini par rapport au nombre de salariés touchés par un licenciement dans une branche et une région concernée, prenant en compte non seulement l'entreprise, mais également ses sous-traitants, ou encore plusieurs entreprises d'un même secteur.

4. La recherche de l'équilibre entre liberté des échanges commerciaux internationaux et sauvegarde du marché intérieur européen

Le principe de liberté du commerce affirmé par l'OMC est tempéré, dans certains cas précis, par la possibilité de mise en œuvre de clauses de sauvegarde.

Les clauses de sauvegarde figurant dans les accords commerciaux internationaux en application des règles fixées par l'OMC peuvent ainsi être mobilisées lorsque les importations désorganisent ou risquent de désorganiser le marché des pays importateurs et/ou lorsque l'existence de pratiques de dumping commercial sont établies. Elles permettent ainsi d'imposer un droit additionnel aux droits de douane établis.

La notion de désorganisation du marché suppose la réunion de plusieurs conditions : en premier lieu, les importations de certains produits s'accroissent ou pourraient s'accroître brusquement et dans des proportions substantielles ; ensuite, les produits sont offerts à des prix notablement inférieurs à ceux pratiqués sur les marchés du pays importateur pour des produits similaires de qualité comparable ; enfin, la situation cause un préjudice grave ou une menace de préjudice grave pour les producteurs nationaux. En ce qui concerne les pratiques de dumping, il doit être établi que les importations faisant l'objet d'un dumping ont causé ou risquent de causer un dommage important à une branche de production établie dans le ou les pays importateurs.

C'est en application de la clause de sauvegarde prévue par l'OMC que la Commission vient ainsi d'adopter le 23 mars 2006 des mesures antidumping provisoires à l'encontre de l'importation des chaussures en cuir en provenance de la Chine et du Vietnam. Ces mesures font suite à une enquête préliminaire menée par la Commission, qui a mis à jour des éléments prouvant clairement l'existence

¹⁴¹ Ce fonds serait neutre sur le plan financier pour les États membres, le budget reposant notamment sur des crédits non consommés, Liaisons sociales Europe, n° 147, mars 2006.

de subventions déguisées et une intervention étatique déloyale dans le secteur de la chaussure de ces deux pays.

Il convient de souligner que ces mesures ne visent pas à lutter contre les avantages comparatifs de la Chine et du Vietnam, mais bien à combattre des pratiques commerciales déloyales. Bien que l'enquête de l'UE ait été menée dans des sociétés désignées par les pouvoirs publics chinois et vietnamiens eux-mêmes, elle a mis en évidence des preuves irréfutables d'une intervention marquée de l'État dans le secteur de la chaussure en cuir en Chine et au Vietnam (financement à bon marché, exonérations fiscales, loyers fonciers non conformes aux prix du marché, évaluation incorrecte des actifs et incitations à l'exportation). Cette intervention est source de dumping. Les avantages comparatifs légitimes liés à la faiblesse des coûts, communs aux pays en développement, sont renforcés en l'espèce par une attitude contraire aux règles de la concurrence.

Il est évident que la Commission n'a pas à intervenir pour protéger les producteurs européens d'une concurrence certes rude, mais qui demeure loyale. En revanche, elle est tenue d'agir pour limiter les effets de pratiques commerciales qui s'avèrent déloyales. Peter Mandelson, commissaire chargé du commerce, a ainsi déclaré : *« Il est important que nous réagissions face aux pratiques commerciales déloyales, sans pour autant fermer nos marchés aux produits des économies émergentes compétitifs et échangés dans le cadre d'un commerce légitime »*.

Afin d'éviter une incidence soudaine sur les importations, les droits seront institués progressivement, sur une période de cinq mois à compter du 7 avril 2006. A terme, ils s'établiront à 16,8 % pour les chaussures en cuir originaires du Vietnam et à 19,4 % pour celles originaires de la Chine, un niveau jugé suffisant pour éliminer le préjudice subi par les producteurs européens en raison du dumping.

Cette affaire concernant les chaussures ne doit toutefois pas être comparée avec celle concernant les produits textiles en provenance de la Chine. En effet, le dossier des produits textiles, dont le volume des exportations a connu une augmentation spectaculaire et soudaine, à la suite de la fin de l'accord textile-vêtements et des quotas y figurant, concernait des importations obéissant à des règles de concurrence loyale. La Commission européenne n'a ainsi jamais fait valoir que les exportations de produits textiles chinois étaient déloyales ou faisaient l'objet d'échanges illicites. Elle a, en revanche, agi de concert avec les Chinois pour atténuer l'incidence d'un déplacement massif des courants d'échanges mondiaux de ces produits.

III - AU NIVEAU NATIONAL

Les éléments de diagnostic ont largement mis en évidence les interactions entre les différents facteurs conduisant à des phénomènes de dumping social. Dès lors que la voie du protectionnisme est écartée, les solutions possibles se situent prioritairement en termes de régulation aux plans international et communautaire.

Pour autant, le niveau national ne doit pas être négligé. Il est, en effet, lui aussi porteur d'un certain nombre d'éléments de réponse dont la première est la promotion des facteurs de compétitivité que sont notamment la formation et la qualification des salariés, ainsi que l'innovation, la recherche et l'investissement, même si d'autres pistes sont également aujourd'hui avancées dans le débat, en particulier sur le coût du travail.

A - LES ENJEUX DE LA COMPÉTITIVITÉ

Dans le cadre du renforcement de la compétitivité de notre économie, l'investissement dans la formation, la recherche et l'innovation revêt une importance primordiale, au moins égale à celle d'une maîtrise des coûts salariaux, afin de stimuler les investissements et l'emploi. En effet, la seule recherche des coûts les plus bas possibles ne semble pas pouvoir à terme permettre une compétitivité durable.

Pour reprendre les termes de l'OIT, il apparaît que « *la société compétitive, c'est celle qui a pu établir un équilibre dynamique entre la création de richesse d'une part et la cohésion sociale de l'autre. Elle n'est pas nécessairement synonyme d'efficacité économique à tout prix et dans tous les secteurs. (...) Une société compétitive est une société qui identifie et gère de façon active toutes les facettes de sa compétitivité, depuis les infrastructures jusqu'à l'éducation* »¹⁴².

De la même façon, la Déclaration de Lisbonne de mars 2000, établit les objectifs de compétitivité d'une Union européenne « *capable d'assurer une croissance économique avec plus d'emplois de meilleures qualités et une cohésion sociale renforcée.* »

Ainsi, la compétitivité des entreprises et la préservation de l'emploi passent aussi par des stratégies plus volontaristes, visant à accroître la compétitivité tant sur le plan du facteur capital que du facteur travail. Les politiques d'innovation et de recherche d'une part, et les politiques de développement des qualifications des salariés d'autre part, vont dans ce sens.

1. Le capital humain : protection sociale, formation et qualification des salariés

Il apparaît de plus en plus clairement que la protection sociale des salariés, loin d'être un handicap en termes économiques, fait partie des facteurs valorisant la compétitivité. Jean-Paul Fitoussi, président de l'OFCE, considère, en ce sens, qu'un certain degré de sécurité économique et sociale est indispensable pour qu'un pays soit compétitif¹⁴³.

À cet égard, la contribution du Conseil économique et social relative à la Stratégie de Lisbonne¹⁴⁴ souligne que les mots clé de celle-ci sont « l'économie de la connaissance » comme source privilégiée de compétitivité, « une croissance économique durable », « l'amélioration quantitative et qualitative de l'emploi »,

¹⁴² *Mondialisation, compétitivité et stratégies de productivité*, OIT, février 1998.

¹⁴³ *Liaisons sociales*, avril 2005.

¹⁴⁴ Stratégie de Lisbonne : contribution du Conseil économique et social français au rapport de synthèse du comité économique et social européen, 2005.

« une plus forte cohésion sociale ». Le Conseil rappelle la nécessité de maintenir l'équilibre économique, social et environnemental du Processus initial de Lisbonne et de ne pas concentrer les priorités autour de la seule compétitivité économique.

Dans le même sens, l'élévation de la qualification des salariés apparaît comme un élément essentiel de compétitivité, renvoyant ainsi aux rôles de la formation initiale et de la formation continue. L'investissement dans le capital humain, tant par la collectivité nationale en termes d'éducation que par les entreprises s'agissant de la formation professionnelle, doit ainsi être soutenu et encouragé. Il convient en outre de maximiser l'efficacité de ces investissements, publics et privés, par une coordination effective des politiques en matière d'éducation et de formation et de celles de l'emploi, ancrées dans la promotion de la formation tout au long de la vie.

En janvier 2006, la Commission européenne a publié un classement des nations européennes, sur la base d'un indice synthétique établi à partir de vingt-six indicateurs, qui tiennent notamment compte de la qualification des salariés et de l'innovation (exemple : nombre de diplômes scientifiques, nombre de brevets déposés...). Cet indice qui prend en compte le facteur humain permet de mesurer la capacité à innover et son évolution par rapport à la moyenne.

Selon ce tableau de bord¹⁴⁵, la France est moins innovante que ne le sont globalement les Quinze et son score ne la situe que légèrement au-dessus de la moyenne des 25 pays de l'Union européenne. Sur la base de cet indice synthétique, la France est classée 9^{ème} parmi les 25 pays de l'Union, eux-mêmes loin derrière les États-unis et le Japon. Ses faiblesses résident dans le manque d'entreprises innovantes, en raison notamment d'investissements insuffisants dans les secteurs des technologies de l'information. Si la France est également en retrait sur le financement industriel de la recherche académique, ses points forts résident en particulier dans la quantité plus importante que la moyenne européenne de ses diplômés scientifiques. Cependant, ces formations demeurent insuffisantes dans certaines filières, et les universités sont trop éloignées des besoins de l'industrie. Le lien entre université et entreprise est ainsi posé comme un enjeu de développement de l'innovation et de la compétitivité.

2. Innovation et recherche, investissement, stratégie industrielle, pôles de compétitivité

La croissance et la compétitivité des entreprises, que ce soit dans l'industrie ou dans les services, dépendent de leur capacité à s'adapter rapidement au changement et à exploiter leur potentiel en matière d'innovation. C'est un défi que doivent relever toutes les entreprises, quelle que soit leur taille, même si la tâche est plus ardue pour les petites et moyennes entreprises.

¹⁴⁵ Tableau de bord européen de l'innovation 2005.

En effet, comme l'a souligné le Conseil européen du printemps 2004, « *la compétitivité, l'innovation et la promotion d'une culture entrepreneuriale sont des conditions déterminantes de la croissance, essentielles pour l'économie dans son ensemble et particulièrement importantes pour les petites et moyennes entreprises* ».

Complément à une politique macro-économique de croissance, des politiques structurelles agissant sur le système productif peuvent influencer sur la compétitivité de notre économie. Le développement du secteur tertiaire ne doit pas, en effet, conduire à occulter la part importante de l'activité industrielle, surtout si la définition est élargie à l'industrie agro-alimentaire ou tertiaire.

C'est ainsi que la politique industrielle doit être appréhendée sous une approche globale, selon le nouveau cadre défini au plan européen en octobre 2005, pour renforcer la compétitivité et l'emploi, à travers des éléments clé tels que la rationalisation du cadre réglementaire, la simplification de l'accès aux sources de financement, les aides à la recherche et à la formation, la restructuration des industries, ou encore l'accès aux marchés des pays tiers. Il convient de fait de renforcer un certain nombre d'aspects fondamentaux de la politique industrielle, tels que les qualifications professionnelles, l'innovation, l'accroissement de la coopération public-privé dans des secteurs clés ou l'investissement dans les infrastructures.

Si la France demeure une économie attractive, son retard s'accroît cependant en matière d'innovation, la situant loin derrière la Suède, la Finlande et l'Allemagne¹⁴⁶. L'investissement des entreprises en recherche-développement serait, en effet, insuffisant.

La création de pôles de compétitivité et d'excellence a pour objectif de répondre à cette situation. Sur le modèle des « clusters »¹⁴⁷ qui existent déjà dans de nombreux pays, ces pôles visent à rassembler, dans une zone géographique déterminée, des entreprises, des centres de formation et des unités de recherche publiques ou privées, organisés autour d'un marché ou d'un domaine technologique ou scientifique. Le statut de pôle de compétitivité a été entériné par les pouvoirs publics en juillet 2005 et concerne 67 zones réparties sur l'ensemble du territoire et concernant des secteurs d'activité variés (micro-technologies en Rhône Alpes, innovation thérapeutique en Alsace, cosmétique en Haute-Normandie...). Ils bénéficient d'un soutien de l'État et des collectivités territoriales sur trois ans, pour une somme globale estimée à 1,5 milliard d'euros. Ces pôles ont pour objectif final de contribuer à redessiner la carte du dynamisme économique, de l'innovation et, partant, du développement de l'emploi en France.

¹⁴⁶ Le Nouvel économiste, 26 janvier, 1^{er} février 2006.

¹⁴⁷ Cluster : mode d'organisation du système productif établi à l'initiative des entreprises (avec éventuellement la participation de centres de recherches) et se caractérisant par un cadre de coopération portant sur des activités liées et par le développement volontaire entre les entreprises de relations de complémentarités, verticales ou horizontales, marchandes ou non marchandes, et la promotion d'une vision commune de développement.

Par ailleurs, il semble que les PME pourraient représenter un facteur de développement des exportations non négligeable. Selon Patrick Artus¹⁴⁸, le manque de dynamisme des exportations françaises¹⁴⁹ ne s'explique pas par des facteurs quantitatifs (compétitivité, orientation sectorielle ou géographique...), mais par des déficiences qualitatives (qualité insuffisante des produits, gamme de biens inadaptés à la demande, innovation insuffisante). Il convient ainsi de ne pas négliger la nécessité d'un tissu important de PME exportatrices.

B - DE L'APPLICATION DES NORMES SOCIALES À LA PROMOTION DU MIEUX-DISANT SOCIAL

1. L'enjeu de l'application de la législation du travail

1.1. L'application du droit du travail, première condition de concurrence loyale

Si le dumping social est en général envisagé sous l'angle d'une comparaison entre la situation d'entreprises dans deux pays différents, des pratiques de dumping social tel qu'il a été précédemment défini peuvent exister au niveau national. Hubert Martin¹⁵⁰ estime ainsi que « *lorsqu'on parle de dumping social, on pense mondialisation ; il ne faut pas oublier pour autant le premier niveau, le niveau national, pour lequel ont été faites nos propres règles nationales. (...) Il y a tout autant du dumping social dans notre pays lorsqu'une entreprise ne respecte pas les règles à côté d'une entreprise qui, elle, les respecte. Il ne faut pas perdre de vue cet aspect des choses, même si l'on pense a priori à une concurrence extérieure* ».

Au niveau national, le développement d'une « politique du travail » vise notamment à assurer l'effectivité du droit du travail. Cette politique a souvent été reléguée au second plan, derrière les politiques d'emploi, qui sont essentielles mais ne doivent pas occulter son importance.

Cette politique comprend quatre axes principaux.

Elle concerne, en premier lieu, les questions de santé au travail : connaissance des risques, avec la création d'une agence spécialisée, meilleur contrôle avec un plan de modernisation et de développement de l'inspection du travail, meilleure organisation, au plan national mais aussi au plan régional, du pilotage des politiques publiques et insistance sur l'effort que doivent mener les entreprises.

¹⁴⁸ Directeur du service des recherches économiques chez Ixis CIB, coauteur d'un rapport rédigé pour le compte du Conseil d'analyse économique.

¹⁴⁹ Le déficit de la balance commerciale a été de 26,4 milliards d'euros en 2005, après 8,3 milliards d'euros en 2004, soit un triplement en un an. L'Allemagne a enregistré parallèlement un excédent record de 160 milliards d'euros.

¹⁵⁰ Audition devant la section du travail du CES d'Hubert Martin, directeur adjoint du cabinet du ministre délégué à l'Emploi, au travail et à l'insertion professionnelle des jeunes, le 8 février 2006.

La lutte contre le travail illégal est également un axe prioritaire, avec la coordination de toutes les organisations publiques intéressées par ce sujet (inspection du travail, inspections de la Sécurité sociale, services d'autorité comme la police, la gendarmerie, les procureurs) pour mener des actions communes. Ces actions peuvent toucher spécifiquement des entreprises utilisant notamment une main-d'œuvre étrangère qui ne serait pas employée dans des conditions légales ou des entreprises étrangères qui offriraient des prestations de services dans notre pays réalisées de manière non conforme, mais aussi tout simplement le « travail au noir ».

La bonne application du droit du travail passe aussi par la politique de contrôle, comme le prévoit le récent plan de développement et de modernisation de l'inspection du travail avec un renforcement des effectifs.

Enfin, la question de la lisibilité du droit est soulevée dans le cadre de la politique du travail. Le ministère souligne, en effet, que la bonne application du droit dépend directement de la lisibilité des textes. Une opération de recodification du Code du travail à droit constant est en cours dans une commission à laquelle participent les partenaires sociaux, sous le contrôle du Conseil d'État et du Parlement, dans le but d'améliorer la lisibilité de la loi et du règlement.

1.2. L'application du droit français aux salariés venant temporairement travailler en France

Le dumping social se manifeste aussi sur le territoire national, compte tenu des complexités, des failles juridiques et parfois des contournements de la législation nationale et des obligations sociales qui y sont attachées. Même s'il n'est pas aisé, par définition, de déterminer l'ampleur de ce phénomène, il est apparu nécessaire que la situation des salariés venant temporairement travailler en France soit plus clairement encadrée afin d'éviter un dumping social interne.

La loi du 2 août 2005 en faveur des PME comprend des dispositions modifiant les règles du Code du travail et du Code de la Sécurité sociale sur le détachement transnational de travailleurs. Elle achève la transposition de la directive 96/71 sur le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services.

Cette loi entend mieux encadrer les conditions d'application du droit du travail français par les prestataires de services étrangers et assurer ainsi une plus grande protection des entreprises locales contre la concurrence d'entreprises européennes cherchant à travailler sur le territoire français à des coûts sociaux inférieurs.

La nouvelle loi distingue quatre cas de détachement pour lesquels le « noyau dur » de la législation française doit s'appliquer au salarié détaché. L'application de règles identiques pour les salariés français et détachés répond à une double préoccupation : l'application des normes sociales aux salariés concernés, mais aussi l'intérêt économique à préserver une concurrence loyale entre entreprises étrangères et locales. Toute la portée de cette disposition dépend naturellement du contenu dudit noyau dur. Or, celui-ci déjà défini au niveau

réglementaire a été repris au niveau de la loi, et englobe notamment les questions liées au salaire (salaire minimum, paiement du salaire y compris les majorations pour heures supplémentaires) et au temps de travail.

En outre, sur la base de la définition du salarié détaché donnée par la directive 96/71, la loi précise deux points importants au regard des enjeux de dumping social. D'une part, l'employeur concerné doit exercer habituellement son activité hors de France, afin d'éviter le cas des entreprises « boîtes à lettres »¹⁵¹ qui s'installeraient dans un autre État afin de placer leurs salariés sous la législation sociale de celui-ci, alors que l'essentiel de l'activité serait tournée vers la France. D'autre part, le travail concerné doit être exécuté pendant une durée limitée sur le sol français. Au-delà, le salarié perd le statut de détaché et relève du droit du travail français.

Enfin, sur le plan du régime de Sécurité sociale, la loi prévoit, sous réserve des engagements internationaux, que toutes les personnes exerçant sur le sol français, à titre temporaire ou permanent, sont affiliées à un régime obligatoire de Sécurité sociale. Cette disposition vise à soumettre les salariés détachés en France à la Sécurité sociale française, tant pour les prestations que pour les cotisations sociales, sous réserve toutefois de la conformité du texte avec le droit communautaire, ce qui fait l'objet de questionnements.

Le cabotage représente un exemple particulier. La même loi a, en effet, prévu que le nouveau régime du détachement transnational s'applique aux salariés des entreprises de transport établies hors de France qui, à la demande de leur employeur, exécutent leur travail pendant une durée limitée sur le sol français dans le cadre d'opérations de cabotage réalisées dans les conditions fixées par plusieurs règlements communautaires relatifs au transport. Les règles du détachement couvrent désormais, en conséquence, les salariés d'entreprises étrangères de transport effectuant du cabotage en France.

Accompagnant la libéralisation des transports en Europe, cette disposition permet d'assainir la situation de ce secteur en France, caractérisé de fait par une concurrence très vive. Certaines pratiques consistent, en effet, pour des entreprises françaises de transport, à ouvrir des sociétés en Europe de l'Est, à y recruter du personnel soumis au droit social d'origine puis à l'employer de manière quasi permanente, sur le territoire français. La loi instaure des amendes visant à dissuader de telles pratiques.

Cette législation constitue ainsi un type de réponse nouveau au phénomène des délocalisations « sur place ».

La France n'est d'ailleurs pas le seul État envisageant des réponses de ce type au dumping social, au niveau national, à défaut d'harmonisation sociale au plan communautaire. Un groupe de travail composé d'experts a été mis en place en 2005 par le gouvernement allemand pour élaborer des propositions destinées à lutter contre la concurrence des pays de l'Est récemment intégrés, après la découverte de certaines pratiques existant notamment dans le secteur des abattoirs où des salariés allemands étaient remplacés par des salariés polonais à

¹⁵¹ Liaisons sociales Europe, septembre 2005.

un salaire bien inférieur. Le groupe de travail a notamment conseillé d'étendre à tous les secteurs d'activité une loi sur le travail dans le bâtiment et la marine marchande. Une telle mesure permettrait que le droit allemand du travail et les salaires minima instaurés dans les branches menacées par le dumping social s'appliquent aux salariés des entreprises étrangères allant travailler en Allemagne.

2. La prise en compte du « mieux-disant social »

2.1. La responsabilité sociale des entreprises

La question de la responsabilité sociale ou sociétale des entreprises devient un sujet suscitant une attention croissante, au plan international¹⁵² comme national. Elle est notamment prise en compte par les agences de notation extra-financière et par les référentiels d'activité en termes d'indicateurs sociaux.

En France, la loi du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques, qui concerne environ 700 entreprises cotées en bourse et de droit français, les oblige ainsi à rendre compte annuellement de leurs impacts sociaux et environnementaux dans le cadre du rapport de gestion que présente le conseil d'administration à l'assemblée générale des actionnaires.

Un rapport relatif à l'application de cette législation remis en 2004 au gouvernement par l'Observatoire sur la responsabilité sociétale des entreprises (ORSE)¹⁵³ met en évidence des différences importantes quant aux modalités d'application, ainsi qu'un certain nombre de difficultés rencontrées par les entreprises pour mettre en place un système de « *reporting social et environnemental* ». Toutefois, ce rapport souligne que la loi NRE a joué un rôle de catalyseur en obligeant les entreprises cotées à intégrer des préoccupations sociales et environnementales dans leur gestion. La pertinence de cette législation est renforcée par le constat d'une généralisation au plan international des indicateurs de développement durable. Cette disposition de la loi Nouvelles régulations économiques (NRE) semble acceptée par les entreprises, même si toutes celles qui sont concernées ne l'applique pas. La question de la limite de la responsabilité de l'entreprise est également posée s'agissant des filiales étrangères, des fournisseurs et sous-traitants.

2.2. Les clauses de mieux-disant social

En dehors de la législation sociale, la puissance publique peut avoir un rôle incitatif, voire contraignant quant au respect de certaines normes sociales au-delà des prescriptions légales. La mention de clauses sociales dans les marchés publics et dans les contrats de sous-traitance est une voie émergente en ce sens.

¹⁵² Cf. chapitre III, partie internationale.

¹⁵³ L'Observatoire sur la responsabilité sociétale des entreprises est une association loi 1901, créée en juin 2000, par une trentaine de grandes entreprises, sociétés de gestion de portefeuille, organisations syndicales, institutions de prévoyance et mutuelles, avec pour objectif de collecter, analyser et faire connaître des informations, documents et études sur la responsabilité sociétale des entreprises et sur l'investissement socialement responsable, en France et à l'étranger.

Des clauses de mieux-disant social sont ainsi envisagées dans plusieurs pays européens. Inscrites dans les appels d'offres dans le cadre de marchés publics, elles permettent de tenir compte du respect de certains critères par les entreprises. Patrick Itschert¹⁵⁴ souligne ainsi l'évolution de la position de la Suède sur la question des marchés publics. Suite à un appel d'offres visant à fournir l'armée en uniforme, une entreprise suédoise avait été retenue mais avait ensuite sous-traité vers l'Inde, dans une entreprise marquée par des conditions de travail non-conformes aux normes fondamentales du travail. La situation a évolué suite à une contestation forte et aujourd'hui tous les appels d'offre suédois comprennent des normes sociales et environnementales.

En France, le Code des marchés publics¹⁵⁵ précise les conditions des appels d'offres sans mention du mieux-disant social. Des circulaires interministérielles¹⁵⁶ indiquent que des critères additionnels liés au mieux-disant social (lutte contre le chômage, actions d'insertion professionnelle, sous-traitance à des entreprises d'insertion) pourraient être introduits dans les appels d'offres.

Selon ces circulaires, il convient de rappeler aux responsables des marchés de l'État, des collectivités locales et de leurs établissements publics que des critères additionnels peuvent guider leur choix lors d'une consultation ou d'un dépouillement. Différents critères peuvent être pris en considération :

- l'engagement des soumissionnaires à une création d'emplois, tout particulièrement lorsqu'il y a volonté de leur part de recourir aux services de l'Agence nationale pour l'emploi pour le recrutement de publics en difficulté d'insertion et sous réserve de la priorité de réembauchage en faveur des salariés licenciés pour motif économique ;
- l'organisation et la mise en œuvre, dans le cadre de l'exécution du marché, par l'entreprise concernée, d'actions de formation professionnelle de mise à niveau et d'adaptation à l'emploi ;
- la mise en place d'actions d'insertion qui doivent spécifiquement viser la formation professionnelle et l'emploi pour les métiers auxquels il sera fait recours pour l'exécution du marché.

D'ores et déjà, des villes ont mis ces clauses en pratique¹⁵⁷. Un certain flou juridique existe néanmoins sur la légalité de ces clauses¹⁵⁸. De telles mentions pourraient, en effet, être considérées comme portant atteinte au principe d'égalité entre candidats à des appels d'offre et représentant une forme de concurrence

¹⁵⁴ Audition devant la section du travail du CES de Patrick Itschert, secrétaire général de la Fédération syndicale européenne et chaussures, le 18 janvier 2006.

¹⁵⁵ Articles 297 et 297 bis.

¹⁵⁶ Circulaires interministérielles du 29 décembre 1993 et 14 décembre 1995.

¹⁵⁷ Enquête de l'Association des maires de France *Marchés publics et mieux-disant social*, soulignant que 71 villes de plus de 10 000 habitants (sur 900) mettaient en pratique ces clauses, en particulier Lille et Aurillac de façon systématique.

¹⁵⁸ Le tribunal administratif de Strasbourg a annulé un appel d'offres présenté par la communauté urbaine de Strasbourg qui avait inclus un « critère additionnel ». L'illégalité a été prononcée au motif que « l'introduction de critères additionnels est prohibée lorsqu'ils ne sont pas justifiés par l'objet du marché ou ses conditions d'exécution », mais le jugement a été prononcé plus sur la procédure que sur le fond.

déloyale. Néanmoins, la question d'une réforme qui inscrirait dans la législation (nationale, voire communautaire) la possibilité de clauses de mieux-disant social est ainsi posée.

La mention de clauses sociales peut également être envisagée dans les contrats de sous-traitance. Notre Conseil a ainsi souligné, en ce qui concerne plus précisément l'externalisation, la nécessité de l'inscrire dans une démarche maîtrisée de développement économique et social. Dans cette perspective, les contrats d'externalisation devraient notamment préciser les conditions de travail, les compétences et les qualifications requises pour les personnels intervenant dans le cadre du marché. Il s'agirait d'assurer à l'ensemble des acteurs que « le contrat conclu s'inscrit bien dans le cadre d'une saine concurrence et non dans des formes déguisées de dumping social »¹⁵⁹.

C - LE COÛT DU TRAVAIL AU CŒUR DES DISCUSSIONS SUR LA COMPÉTITIVITÉ

Si les écarts de coût du travail entre pays industrialisés et pays émergents sont tels que les réponses au dumping social ne sauraient se limiter à des pistes relatives au coût du travail, celles-ci doivent néanmoins être analysées. Outre son niveau, la composition du coût du travail et notamment sa taxation peuvent, en effet, influencer sur la compétitivité de la production nationale¹⁶⁰. Différentes pistes de réflexion émergent en ce sens, à commencer par l'idée de TVA sociale ou celle de Cotisation sur la valeur ajoutée (CVA).

1. Les débats autour de la TVA sociale

Proposition notamment portée par Jean Arthuis, la TVA sociale consiste en un basculement d'une fraction des cotisations patronales vers une TVA réévaluée de façon à faire supporter aux produits importés une taxation et à agir dans le sens d'une réorientation vers la production nationale de la demande interne, en impactant relativement le coût des produits importés pour le consommateur final. Elle contribuerait également à une réforme du système de financement de la protection sociale, que le présent rapport n'a pas vocation à développer.

Selon Jean Arthuis¹⁶¹, il convient en effet de distinguer les cotisations patronales directement liées au travail (retraite, assurances chômage et accidents du travail) de celles qui relèvent de la politique familiale et la politique de la santé, et par conséquent de déconnecter ces dernières de l'assiette des salaires. L'abaissement du coût du travail en résultant permettrait, en outre, de renforcer la compétitivité des produits français à l'exportation et sur le territoire national.

Dès 1993, dans un premier rapport sur les délocalisations d'activités et d'emplois, Jean Arthuis soulignait la nécessité de revoir le système de prélèvements obligatoires. Il suggérait le recours à la TVA sociale, en contestant le financement de la santé et de la politique familiale par des prélèvements sur

¹⁵⁹ Avis adopté par le CES le 23 mars 2005 sur *Les conséquences sur l'emploi et le travail des stratégies d'externalisation d'activités*, rapport présenté par François Édouard au nom de la section du travail.

¹⁶⁰ Étant précisé que d'autres aspects, notamment la variation du taux de change et des facteurs « hors prix » ont également des effets qui peuvent avoir un impact important sur la compétitivité.

¹⁶¹ Audition devant la section du travail du Conseil économique et social le 11 janvier 2006.

les salaires, alors que tous les citoyens, et non les seuls salariés, sont concernés. En revanche, il distinguait les retraites, les assurances chômage et les accidents du travail, qui sont directement liés au travail.

Dans le rapport d'information fait en 2005 au nom de la commission des finances du Sénat, *Délocalisations : rompre avec les modalités pour sauver le modèle français*, Jean Arthuis se prononce en faveur d'une « réforme fiscale d'envergure, en faveur de nos acteurs économiques ». Plaidant pour de la fin des « impôts de production », il défend les avantages des impôts indirects sur la consommation, notamment parce qu'« une telle substitution entraînerait une amélioration de la compétitivité relative des biens produits sur le territoire national et soumis à la concurrence étrangère sur le marché français et mettrait alors fin au système actuel des cotisations sociales qui sont, de fait, des droits de douane à l'envers ».

La proposition de TVA sociale suscite de nombreux débats dont il apparaît utile de reprendre les principaux éléments en termes d'avantages et d'inconvénients.

Philippe Le Clézio¹⁶² a ainsi présenté devant la section du travail les trois principaux effets attendus de la TVA sociale. En premier lieu, sur le plan de la compétitivité à l'exportation, dans la mesure où la circulation des produits dans le monde s'effectue hors taxes, la baisse du coût du travail résultant de la diminution du poids des cotisations sociales améliore la compétitivité des produits et services français à l'exportation. Par ailleurs, en ce qui concerne le territoire national, le prix de vente au détail des produits fabriqués en France est réputé, selon les promoteurs de la TVA sociale, ne pas évoluer ; en effet, la hausse provoquée par l'augmentation de la TVA est compensée par la baisse des prix hors taxes du fait de la diminution des cotisations sociales patronales. En revanche, le prix de vente des produits importés augmente puisque leur prix hors taxes n'a pas évolué mais qu'ils subissent la hausse de TVA. Les produits et services français se trouvent donc plus compétitifs également sur le marché intérieur. Enfin, en toute logique, ces deux premiers effets, qui doivent se traduire par une augmentation de la demande de produits et services français, conduisent donc à favoriser l'emploi, auquel bénéficierait déjà la baisse du coût du travail résultant de la diminution des cotisations sociales, et à freiner les délocalisations.

S'agissant des limites de la TVA sociale, Philippe Le Clézio a souligné que sa portée en termes de recettes resterait modeste du fait de la limitation à 25 % du taux maximal de TVA dans l'Union européenne. Au mieux, en augmentant les trois taux de TVA de 5,4 points¹⁶³, le produit dégagé par la TVA sociale ne serait que de 45 milliards d'euros, soit environ un sixième des cotisations effectives totales, correspondant à environ une fois et demi le montant des cotisations familiales. En outre, il fait observer que rien n'empêche les autres

¹⁶² Rapporteur de l'avis adopté par le CES sur les *Prélèvements obligatoires : compréhension, efficacité économique et justice sociale*, déjà cité.

¹⁶³ Pour porter le taux de 19,6 % à 25 % tout en maintenant des écarts entre les taux actuels.

pays européens de recourir au même dispositif, ce qui aboutirait de fait à annuler l'avantage compétitif acquis pour la France par rapport à ces pays.

Il souligne, par ailleurs, les autres incertitudes qui tiennent au comportement des chefs d'entreprises face à cette situation nouvelle. Rien ne dit en effet que la diminution des cotisations serait intégralement répercutée sur les prix. Dans ce cas, ce sont les consommateurs et les salariés mais aussi les retraités, et les chômeurs qui en supporteraient le surcoût. La baisse de la consommation intérieure qui en résulterait limiterait alors l'utilisation de ces marges à de nouveaux investissements et à la création d'emplois qui ne seraient alors justifiés que par un renchérissement de la demande extérieure. Ce sont sans doute ces éléments qui conduisent à des résultats mitigés des projections de la Direction générale du trésor et de la politique économique (DGTPE) du ministère de l'Économie.

Au-delà de cette analyse, le principal reproche tient au fait que la TVA sociale pèserait sur la consommation des ménages et serait injuste socialement, dans la mesure où elle touche de manière indifférenciée les consommateurs. La TVA sociale frapperait ainsi plus durement les consommateurs à bas revenu, contraints d'affecter la quasi-totalité de leur revenu à la consommation que les plus favorisés, qui ont la capacité d'épargner davantage, sans payer de TVA sur la partie du revenu épargné.

À l'inverse, pour ses défenseurs, la TVA sociale serait l'impôt décourageant le moins la production dans un monde ouvert et protégeant les emplois productifs en France, en concernant toutes les entreprises implantées en France comme à l'étranger et en permettant de favoriser les emplois en France. Quant au risque d'inflation, les cotisations sociales sont d'ores et déjà intégrées dans le prix de vente. Par conséquent, le consommateur ne subirait pas de hausse de prélèvement, dans la mesure où il paierait directement la TVA sociale au lieu de payer indirectement les cotisations sociales¹⁶⁴.

Si Gaëtan Gorce¹⁶⁵ estime que la TVA sociale peut représenter un moyen d'assurer le financement de la protection sociale, en complément des moyens existants, et sous réserve d'une réflexion plus globale, il considère en revanche qu'elle ne peut constituer l'unique réponse à envisager face à la question du dumping social. Cette problématique doit en effet être pensée de façon plus large, en particulier en termes d'efforts sur la recherche, l'innovation et la qualification ainsi qu'au travers de la promotion de la négociation sociale au plan européen, avec des dispositifs assurant plus de concertation et de transparence.

¹⁶⁴ Un exemple, retenant une hypothèse pouvant être considérée comme favorable, permet d'en mesurer les effets possibles. Avec un bien coûtant actuellement 120 € décomposés en 20 € de TVA et 100 € hors taxe, dont 3 € de cotisation maladie, et dans l'hypothèse où ces 3 € de cotisation maladie seraient financés par une cotisation du même montant pesant sur la consommation, le bien coûterait toujours 120 € répartis comme suit : 20 € de TVA, 3 € au titre de la nouvelle cotisation sur la consommation, et 97 € hors taxe. Le produit gagnerait ainsi en compétitivité par rapport à ceux importés et son prix resterait le même pour le consommateur (avec l'hypothèse que le fabricant répercute la baisse de 3 % de charges sociales sur son prix de vente hors taxe), Entreprises et carrières, janvier 2006.

¹⁶⁵ Audition devant la section du travail du Conseil économique et social le 11 janvier 2006.

2. Des réflexions sur la cotisation sur la valeur ajoutée

La Cotisation sur la valeur ajoutée (CVA) est actuellement au cœur de réflexions qui ont remis au goût du jour des débats anciens, nourris de plusieurs rapports¹⁶⁶ sur l'assiette des cotisations de Sécurité sociale. Elle est née de deux constats.

D'une part, les prestations auxquelles les cotisations sociales sont liées sont, en grande partie, de nature universelle, concernant tous les citoyens et non les seuls salariés ; d'autre part, l'assiette constituée par les salaires porte préjudice à l'emploi en augmentant le coût du travail. La création de la Contribution sociale généralisée (CSG) a constitué une première évolution, en étendant l'assiette des cotisations salariales maladie et famille des seuls salaires à l'ensemble des revenus.

Au-delà de l'analyse sur le financement de la protection sociale, qui dépasserait très largement le champ du présent rapport¹⁶⁷, la CVA peut apparaître comme un des éléments de réponse, au niveau national, au dumping social, au travers de ces effets attendus sur la compétitivité et sur l'emploi. Dans son discours de janvier 2006, le Président de la République en fait même la motivation principale : « *Aujourd'hui, plus une entreprise licencie, plus elle délocalise et moins elle paye de charges. Il faut que notre système de cotisations patronales favorise les entreprises qui emploient en France* ».

L'instauration possible d'une CVA soulève cependant, aux côtés des avantages qu'elle présente, de nombreuses interrogations que l'intervention de Philippe Le Clézio devant la section du travail a permis de préciser.

En effet, l'élargissement de l'assiette des cotisations salariales à la totalité de la valeur ajoutée apparaît de prime abord intéressante dans la mesure où les entreprises de main-d'œuvre voient leurs charges baisser, ce qui améliore leur compétitivité et/ou élargit leur marché par une baisse de leurs prix. Les effets en termes d'emploi sont en théorie positifs, en particulier dans les secteurs à forte intensité en main-d'œuvre et à faible intensité capitalistique.

À l'inverse, si le poids des prélèvements est effectivement amené à baisser dans les secteurs utilisant principalement de la main-d'œuvre, dans le même temps, il augmente dans les entreprises qui utilisent surtout du capital. À rendement constant, la nouvelle cotisation pourrait donc pénaliser les secteurs à forte valeur ajoutée souvent concentrés dans les services ou l'industrie haut de gamme, intensifs en innovation et haute technologie et en création d'emplois qualifiés. Les entreprises, pour rester concurrentielles, pourraient dans ce cadre choisir de réduire la part de leurs profits qui va à l'investissement, ce qui pourrait hypothéquer leur avenir, ou comprimer la masse salariale, notamment par des suppressions d'emploi. La CVA serait donc plus ou moins de nature à ne pas

¹⁶⁶ En particulier les rapports sur *La réforme des cotisations patronales*, Jean-François Chadelat, 1997 et *Les cotisations sociales à la charge des employeurs*, Edmond Malinvaud, 1998.

¹⁶⁷ Du point de vue du financement de la protection sociale, les partisans de la CVA soulignent notamment que l'assiette progresserait comme le PIB marchand dont la définition est précisément la somme des valeurs ajoutées, ce qui aurait un effet stabilisateur sur les comptes de la Sécurité sociale.

inciter à la recherche d'accroissement de la valeur ajoutée dans les entreprises, réduisant ainsi le potentiel de croissance de l'économie. Cette cotisation pourrait également favoriser la délocalisation des activités porteuses d'avenir, spécialisant l'économie française sur l'économie de main d'œuvre ou les productions à faible valeur ajoutée (celles qui sont justement facilement concurrencées par les pays à bas coût de main-d'œuvre).

D'autres réserves sont également formulées sur le plan technique dans la mesure où il est difficile de définir une nouvelle assiette et, partant, de la contrôler. Est également souligné le risque de prélèvement fiscal et social accru pour les entreprises. La valeur ajoutée¹⁶⁸ étant définie comme la différence entre la valeur des ventes d'une entreprise et la valeur des consommations intermédiaires achetées aux autres entreprises, et équivalent à la somme de la masse salariale et de l'Excédent brut d'exploitation (EBE)¹⁶⁹, la CVA conduirait à une hausse des prélèvements pesant sur les bénéfices des entreprises, sous réserve toutefois du taux qui serait choisi. Enfin, le prélèvement pourrait être répercuté sur les prix, ce qui atténuerait les effets positifs de la mesure.

Selon Philippe Le Clézio, la plus grande prudence s'impose donc, comme l'ont également souligné Gaëtan Gorcé et Jean Arthuis devant la section du travail. En particulier, Jean Arthuis considère que la CVA est contre-productive dans une économie mondialisée, en ce qu'elle encourage nombre d'acteurs économiques à faire constater la valeur ajoutée produite hors du territoire national. Plus globalement, pour Gaëtan Gorcé, la réponse au phénomène de dumping social ne doit pas s'inspirer d'une logique défensive et protectrice mais passer par une réflexion globale sur l'ensemble des facteurs de compétitivité, ainsi qu'il l'a affirmé à l'occasion du débat sur la TVA sociale.

Il apparaît ainsi, en l'état actuel des discussions, que le débat autour de la TVA sociale et de la CVA n'est pas encore tranché, dans la mesure où les logiques qui président à chacun des systèmes diffèrent et où les effets attendus comportent certaines limites dont il convient de mesurer la portée. Ces deux systèmes pourraient se résumer ainsi : la TVA permet de taxer les productions vendues en France, alors que la CVA taxe les entreprises françaises vendant à l'étranger ; la TVA sociale réduit le prix hors taxe des produits nationaux, leur redonnant ainsi de la compétitivité par rapport aux produits importés ; elle représenterait une cotisation sur la consommation, alors que la CVA constitue un prélèvement sur la valeur ajoutée au niveau de l'entreprise.

¹⁶⁸ Valeur ajoutée (VA) : la valeur ajoutée d'une entreprise est le solde entre la valeur de la production (quantité de produits ou services multipliés par leur prix) et la valeur des consommations intermédiaires nécessaires à la production : achats de matériels, de matières premières et de services. Dans cette définition, la VA est dite « brute » dans la mesure où l'amortissement des matériels n'est pas déduit. La VA peut également être définie par la nature des dépenses qu'elle permet de faire. Outre l'amortissement des équipements (dont la déduction donne la « VA nette »), la VA permet de rémunérer les personnels (salaires), les actionnaires (dividendes), les créanciers (intérêts), les administrations et organismes sociaux (impôts et cotisations sociales). Le solde constitue le bénéfice nécessaire à des investissements ultérieurs.

¹⁶⁹ Bénéfice brut restant à l'entreprise après avoir payé les salaires.

3. D'autres pistes relatives au coût du travail

Les allègements des cotisations sociales patronales, qu'ils soient généraux ou ciblés, constituent une autre voie expérimentée jusqu'à présent en France, afin de favoriser la compétitivité des entreprises et la création d'emplois.

Différents dispositifs de baisse des cotisations sociales patronales sur les bas salaires ont été créés depuis 1993. Depuis, huit réformes majeures ont été mises en place, auxquels s'ajoutent les mesures spécifiques prises dans le cadre de la réduction du temps de travail (allègement « de Robien » et aides incitatives « Aubry I »). Ces aides apparaissent marquées par une forte instabilité, leur durée de vie moyenne ayant été de moins de dix-huit mois¹⁷⁰. Les différents aspects d'une exonération ont évolué : le champ de l'exonération a progressivement été étendu, de 1,1 jusqu'à 1,7 SMIC, avant de revenir à 1,6 SMIC ; l'ampleur de l'exonération au niveau du salaire minimum a été accrue, de 5,4 jusqu'à 26 points de cotisations sociales ; la forme de l'exonération a été modifiée, les dispositifs en marche d'escalier ayant été remplacés par des mesures linéairement dégressives. Le dispositif actuel, en vigueur depuis juillet 2005, exonère de la quasi-totalité des cotisations sociales les salaires inférieurs à 1,6 SMIC, de façon dégressive.

À l'exception d'un système de franchise, pourtant préconisé par différents rapports du Commissariat général au Plan, tous les types d'exonérations ont ainsi été mis en œuvre.

Si ces allègements ont souvent été présentés comme des mesures visant à abaisser le coût du travail des salariés peu qualifiés afin de réduire leur taux de chômage, il apparaît nécessaire de nuancer ce lien dans la mesure où chaque dispositif était motivé par des finalités particulières : baisser le coût du travail en général, compenser les hausses du SMIC liées à la réduction du temps de travail, limiter les dépenses budgétaires (et donc limiter les exonérations à une partie des salaires), simplifier les dispositifs existants.

La question des effets de ces politiques d'exonérations mérite d'être soulevée afin de considérer son impact éventuel en termes d'efficacité face aux disparités du coût du travail et, partant, au dumping social. Or, si de nombreuses études ont été réalisées afin de chiffrer les effets sur l'emploi des allègements de cotisations sociales sur les bas salaires, elles suscitent une controverse qui ne permet pas de conclure de façon définitive. Les résultats donnent des effets toujours positifs sur le nombre d'emplois, mais le chiffrage est très variable et difficilement contrôlable pour les emplois dits « sauvegardés », les estimations allant d'un facteur de 1 à 4,5. Ces écarts s'expliquent par l'utilisation de méthodes différentes mais aussi par l'instabilité des mesures et la difficulté de l'évaluation chiffrée pour les emplois dits sauvegardés. En moyenne, le coût d'un emploi peu qualifié, créé ou « sauvegardé » par les mesures d'exonération, est de 20 000 € par an, soit un montant proche du coût d'un emploi au SMIC à temps complet¹⁷¹.

¹⁷⁰ *Dix ans d'évaluation des exonérations sur les bas salaires*, Centre d'études de l'emploi, n° 24, janvier 2006.

¹⁷¹ CEE, n° 24, janvier 2006 précité.

Au-delà des chiffrages et de leurs écarts, il semble que les effets sur l'emploi restent nettement inférieurs à ce que laissaient prévoir les modèles théoriques ou les simulations, en raison notamment des effets de substitution et d'aubaine¹⁷². Dans certains cas, les branches qui ont particulièrement bénéficié d'aides publiques s'avèrent, paradoxalement, être aussi celles qui ont, de fait, procédé à des licenciements. Le cas du textile, de l'habillement et de la chaussure est significatif de ce point de vue, même s'il n'y a pas nécessairement un lien de cause à effet.

Enfin, si ces mesures semblent avoir un impact sur l'emploi non qualifié, leur effet sur l'emploi qualifié apparaît incertain. Les allègements renchérissent, en effet, le coût du travail qualifié en comparaison avec le coût du travail non qualifié, ce qui peut engendrer un effet de substitution. Globalement, il semble que l'instabilité des dispositifs n'a pas favorisé leur effet sur l'emploi, dans la mesure où elle obère leur capacité à changer les politiques d'embauche des employeurs¹⁷³.

D'autres pistes sont imaginées aujourd'hui.

Ainsi, dans le cadre des débats parlementaires relatifs au projet de loi de finances pour 2006, il a été envisagé d'intégrer les dispositifs d'exonération de cotisations sociales patronales sur les bas salaires dans le barème des cotisations patronales, afin de limiter leur instabilité. Il s'agirait de la fin du système des exonérations, au profit d'un nouveau mécanisme basé sur la progressivité des prélèvements sociaux. Un effet positif sur l'emploi pourrait être attendu, avec un risque de freiner les hausses de salaire¹⁷⁴. Un rapport d'évaluation a été commandé pour la fin du premier semestre 2006.

Par ailleurs, des propositions syndicales envisagent des taux de cotisations patronales différenciés entre entreprises pour diminuer le prélèvement sur les industries de main-d'œuvre.

Enfin, une autre idée d'une éventuelle contribution financière des entreprises en fonction de leur politique de l'emploi pourrait apparaître comme un élément de réponse au dumping social en renchérissant le coût des licenciements justifiés par des choix de délocalisations.

C'est ainsi qu'est par exemple développée dans certains rapports l'idée d'une variation des cotisations chômage payées par les entreprises en fonction de leur politique de l'emploi, au regard de leur taux de licenciement¹⁷⁵. Il s'agirait d'internaliser dans l'entreprise une partie des externalités du coût de sa politique de l'emploi (indemnités chômage). Les contributions pourraient être soit payées lors des licenciements, soit étalées sur une période plus ou moins longue,

¹⁷² Les effets de substitution conduisent les employeurs à se séparer de certains salariés pour procéder à des embauches sur des emplois aidés ou subventionnés ; les effets d'aubaine tiennent au fait que des entreprises bénéficient des subventions alors qu'elles auraient recruté des salariés même sans aide.

¹⁷³ Plus globalement, l'efficacité de ces dispositifs est aussi à mettre en regard de la baisse des ressources publiques qu'ils engendrent.

¹⁷⁴ CEE, n° 25, janvier 2006.

¹⁷⁵ Préconisation faite notamment dans le rapport au CAE d'Olivier Blanchard et Jean Tirole (2003), *Protection de l'emploi et procédures de licenciement*.

comme dans les systèmes de bonus malus, afin de permettre aux entreprises en difficulté temporaire de différer leurs paiements¹⁷⁶.

*
* *

Face au dumping social, l'enjeu final est bien non seulement le maintien et le développement de l'emploi en France mais aussi la promotion d'un emploi de qualité dans le cadre de normes sociales respectueuses du système français de relations du travail.

Si les différentes réponses au dumping social suggérées au plan national semblent relever de réformes supposant sur certains points une intervention du législateur, il apparaît que l'ensemble des acteurs économiques et sociaux, y compris au plan territorial, ont une implication nécessaire dans le cadre d'une stratégie de compétitivité et d'emploi. Les entreprises, dans leur capacité à intégrer les enjeux de compétitivité de long terme, d'investissement en capital humain et de responsabilité sociale, sont des parties prenantes essentielles pour l'effectivité d'une stratégie nationale.

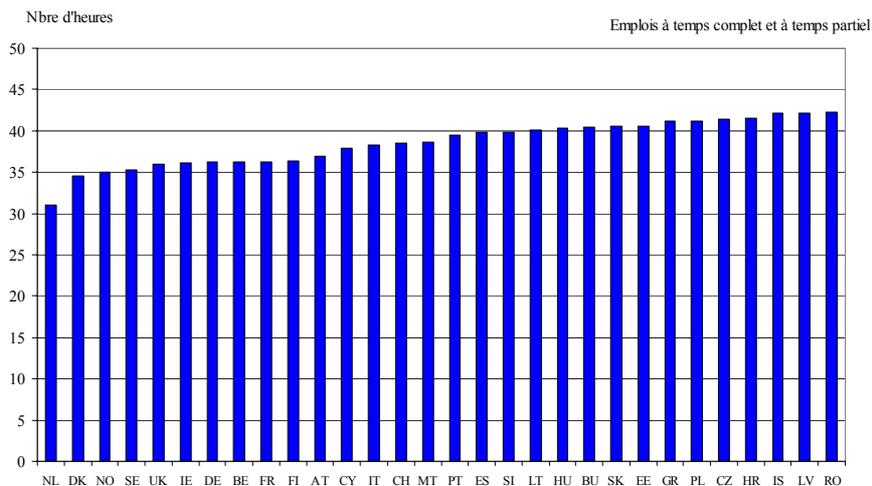
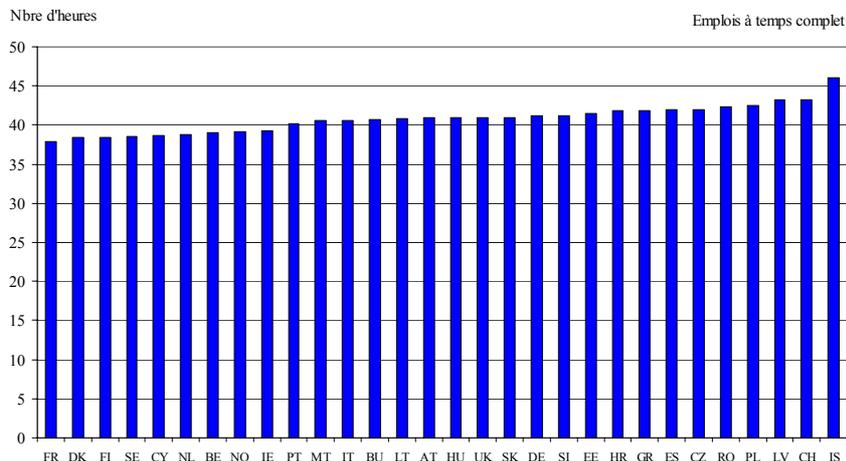
La construction de réponses au dumping social est ainsi directement liée à la place prise par chacun des acteurs - États, institutions internationales, entreprises, organisations syndicales - aux plans international, européen et national, dans la recherche permanente, au Nord comme au Sud, d'un mieux-disant social.

¹⁷⁶ Ce rapport propose, outre la responsabilisation financière accrue des entreprises, deux autres axes de réforme : une simplification du processus administratif et une réduction du rôle du processus judiciaire en matière de licenciement, ainsi que la mise en place d'un système unique de protection de l'emploi.

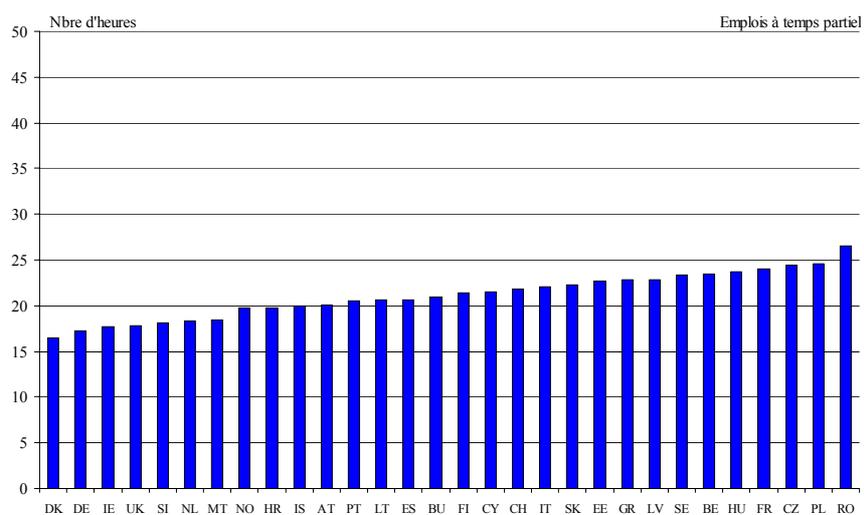
ANNEXES

Annexe 1 : Durée moyenne hebdomadaire de travail (comparaison internationale)

Graphique 8 : Nombre moyen d'heures de travail effectivement travaillées par semaine des salariés de l'industrie et des services (sauf administration publique) selon le pays et le temps de travail



Lecture des graphiques : SE : Suède, FR : France, Lu : Luxembourg, CZ : République Tchèque, NO : Norvège, IT : Italie, HU : Hongrie, FI : Finlande, BE : Belgique, ES : Espagne, AU : Autriche, SK : République Slovaque, GR : Grèce, DE : Allemagne, JP : Japon, NL : Pays Bas, CA : Canada, SW : Suisse, AUS : Australie, IRL : Irlande, RU : Royaume Uni, CO : Corée du Sud, TU : Turquie, EU : États-Unis, IS : Islande, DK : Danemark.



Lecture du graphique : SE : Suède, FR : France, Lu : Luxembourg, CZ : République Tchèque, NO : Norvège, IT : Italie, HU : Hongrie, FI : Finlande, BE : Belgique, ES : Espagne, AU : Autriche, SK : République Slovaque, GR : Grèce, DE : Allemagne, JP : Japon, NL : Pays Bas, CA : Canada, SW : Suisse, AUS : Australie, IRL : Irlande, RU : Royaume Uni, CO : Corée du Sud, TU : Turquie, EU : États-Unis, IS : Islande, DK : Danemark.

Source : Eurostat/Graphiques mission INSEE du CES.

Annexe 2 : Évolutions de la population mondiale et du PIB

En 2004, en milieu d'année, la population mondiale était estimée à 6,4 milliards d'habitants. Quatre habitants sur cinq vivent dans un pays en développement. Près de 60 % de la population est asiatique. La Chine à elle seule regroupe 20 % de la population mondiale et l'Inde, 17 %. Depuis 1980, la croissance annuelle moyenne de la population mondiale décélère : + 1,7 % entre 1980 et 1990 contre + 1,4 % entre 1990 et 2004. Cette tendance est largement partagée par l'ensemble des pays. Néanmoins, alors que les pays développés ont des taux de croissance faibles, les pays en développement et notamment ceux les plus défavorisés conservent des taux de croissance plus élevés même s'ils ont tendance à baisser. C'est le cas notamment de l'Afrique avec un taux de croissance annuel moyen de la population égal à + 2,9 % entre 1980 et 1990 et + 2,4 % entre 1990 et 2004.

Tableau 2 : Évolution de la population mondiale

Régions, groupements économiques, pays ou zones	Population totale en milliers au milieu de l'année 2004	Taux d'accroissement annuel moyen entre 1980 et 1990 en %	Taux d'accroissement annuel moyen entre 1990 et 2004 en %
Monde	6 389 272	1,7	1,4
Économies développées	956 615	0,6	0,6
Économies en développement	5 100 722	2,1	1,6
Europe du Sud (4) Est et CEI	331 935	0,8	- 0,1
Économies développées			
États-Unis	295 410	1,0	1,0
Union Européenne à 25	458 197	0,3	0,3
Japon	127 923	0,6	0,3
Économies en développement			
Amérique du Sud (1)	370 056	2,1	1,6
Mexique	105 699	2,2	1,6
Afrique	886 727	2,9	2,4
dont Afrique du Nord (2)	187 608	2,6	1,9
dont autres économies d'Afrique	699 119	3,0	2,6
Asie	3 651 428	2,0	1,5
dont Asie occidentale (3)	255 546	3,3	2,2
dont autres économies d'Asie	3 395 881	1,9	1,4
dont Chine	1 087 124	2,1	1,8
dont Inde	47 645	1,2	0,8
dont Corée du Sud	4 273	2,3	2,7
dont Singapour	22 647	1,4	0,8
dont Taiwan			

Source : Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED). Tableau mission INSEE du CES.

- (1) Argentine, Bolivie, Brésil, Chili, Colombie, Équateur, Îles Falkland, Guyane française, Guyane, Paraguay, Pérou, Suriname, Uruguay, Venezuela.
- (2) Algérie, Égypte, Libye, Maroc, Soudan, Tunisie.
- (3) Bahreïn, Iran, Iraq, Jordanie, Koweït, Liban, Oman, Territoire Palestinien, Qatar, Arabie Saoudite, Syrie, Turquie, Émirats Arabes Unis, Yémen.
- (4) Albanie, Bosnie Herzégovine, Bulgarie, Macédoine, Roumanie, Serbie et Monténégro.

Depuis 1990, les pays en développement ont connu un taux de croissance annuel moyen (+ 4,1 % entre 1990 et 2004) de leur produit intérieur brut supérieur à celui des pays développés (+ 2,5 % sur la même période). C'est en Asie que les taux de croissance annuels moyens du PIB ont été les plus élevés notamment en Chine et en Inde. Malgré cette croissance dynamique, les écarts entre les pays relatifs au PIB par habitant demeurent très importants.

Tableau 3 : Données sur le PIB

Régions, groupements économiques, pays ou zones	Produit intérieur brut nominal en dollars en 2004 par habitant (au prix et et taux de change courants)	Taux de croissance annuel moyen entre 1990 et 2004 du produit intérieur brut aux prix constants en dollars de 1990 en %
Monde	6 411	nd
Economies développées	33 052	2,5
Economies en développement	1 648	4,1
Europe du Sud (4) est et CEI	2 816	1,1
Economies développées		
Etats Unis	39 650	3,3
Union Européenne à 25	27 861	2,1
Japon	36 501	1,3
Economies en développement		
Amérique du Sud (1)	3 177	2,5
Mexique	6 397	3,0
Afrique	894	2,9
dont Afrique du nord (2)	1 530	3,0
dont autres économies d'Afrique	724	2,9
Asie	1 498	5,8
dont Asie occidentale (3)	3 949	3,6
dont autres économies d'Asie	1 313	6,4
dont Chine	1 283	9,5
dont Inde	626	5,9
dont Corée du Sud	14 266	5,4
dont Singapour	25 002	6,2
dont Taiwan	13 516	nd

Source : CNUCED / conférence des Nations unies sur le commerce et le développement. Tableau mission INSEE du CES.

- (1) Argentine, Bolivie, Brésil, Chili, Colombie, Équateur, Iles Falkland, Guyane française, Guyane, Paraguay, Pérou, Suriname, Uruguay, Venezuela.
- (2) Algérie, Égypte, Libye, Maroc, Soudan, Tunisie.
- (3) Bahreïn, Iran, Iraq, Jordanie, Koweït, Liban, Oman, Territoire Palestinien, Qatar, Arabie Saoudite, Syrie, Turquie, Émirats Arabes Unis, Yémen.
- (4) Albanie, Bosnie Herzégovine, Bulgarie, Macédoine, Roumanie, Serbie et Monténégro.

Tableau 4 : Évolution de la population mondiale
y compris pour les 12 pays visés en page 7

Régions, groupements économiques, pays ou zones	Population totale en milliers au milieu de l'année 2004	Taux d'accroissement annuel moyen entre 1980 et 1990 en %	Taux d'accroissement annuel moyen entre 1990 et 2004 en %
Monde	6 389 272	1,7	1,4
Economies développées	956 615	0,6	0,6
Economies en développement	5 100 722	2,1	1,6
Europe du Sud (1) est et CEI	331 935	0,8	-0,1
Chine	1 285 342	1,5	0,9
Inde	1 087 124	2,1	1,8
Indonésie	220 077	1,9	1,4
Brésil	183 913	2,1	1,5
Mexique	105 699	2,2	1,6
Turquie	72 220	2,2	1,7
Thaïlande	63 694	1,7	1,1
République de Corée	47 645	1,2	1,8
Malaisie	24 894	2,6	2,4
Taiwan, Province de Chine	22 647	1,4	0,8
Hong kong	6 963	1,2	1,5
Singapour	4 273	2,3	2,7

(1) - Albanie, Bosnie Herzégovine, Bulgarie, Macédoine, Roumanie, Serbie et Monténégro.

Source : CNUCED / Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement - tableau mission INSEE du CES.

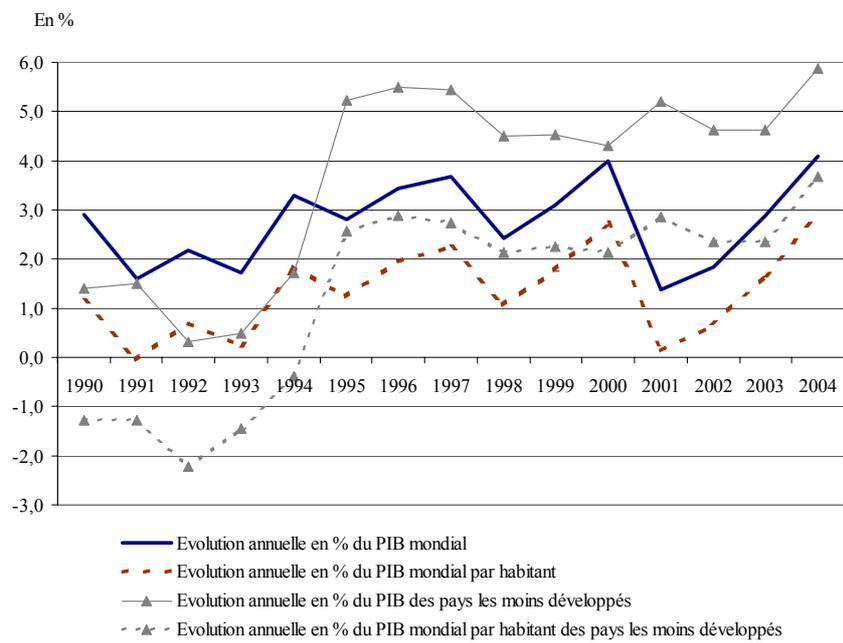
Tableau 5 : Données sur le PIB y compris pour les 12 pays cités en page 7

Régions, groupements économiques, pays ou zones	Produit intérieur brut nominal en dollars en 2004 par habitant (au prix et et taux de change courants)	Taux de croissance annuel moyen entre 1990 et 2004 du produit intérieur brut aux prix constants en dollars de 1990 en %
Monde	6 411	nd
Economies développées	33 052	2,5
Economies en développement	1 648	4,6
Europe du Sud (1) est et CEI	2 816	-0,9
Singapour	25 002	6,2
Hong kong	23 641	3,7
République de Corée	14 266	5,4
Taiwan, Province de Chine	13 516	nd
Mexique	6 397	3,0
Malaisie	4 731	5,8
Turquie	4 182	3,2
Brésil	3 225	2,5
Thaïlande	2 519	3,7
Chine	1 283	9,5
Indonésie	1 022	3,4
Inde	626	5,9

(1) - Albanie, Bosnie Herzégovine, Bulgarie, Macédoine, Roumanie, Serbie et Monténégro.

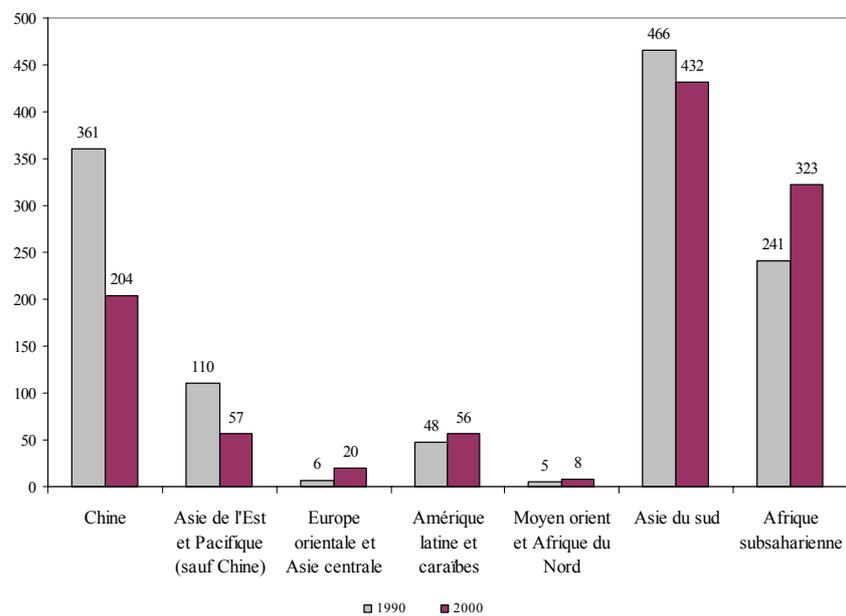
Source : CNUCED / conférence des Nations unies sur le commerce et le développement - tableau mission INSEE du CES.

Graphique 9 : Évolution annuelle du PIB et du PIB par habitant (en %)



Source : Banque mondiale / graphique de la mission INSEE du CES.

Annexe 3 : Nombre de personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté

Graphique 10 : Personnes vivant avec moins d'un dollar par jour
1990 et 2000
(en millions)

Source : *Perspectives économiques mondiales 2004*, Banque Mondiale. Graphique mission INSEE du CES.

LISTE DES RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Alternatives économiques, *La mondialisation*, n° 59, hors série, 1^{er} trimestre 2004 ; *Les chiffres sont-ils fiables ?*, n° 245, mars 2006
- Arthuis Jean, *Incidence économique et fiscale des délocalisations hors du territoire national des activités industrielles et de services*, rapport du Sénat n° 337, juin 1993 ; *Délocalisations : rompre avec les modalités pour sauver le modèle français*, rapport du Sénat, Commission des Finances, n° 416, juin 2005
- Bazillier Rémi, *Les normes internationales du travail dans les négociations internationales à la recherche d'un nouveau souffle*, 2004, Université Paris 1, TEAM-CNRS
- Benoist de Henri, *Renforcer l'attractivité de l'économie française au service de la croissance et de l'emploi*, avis du CES, 22 janvier 2003
- Berthaud Pierre et Rocca Michel, *Firmes globales et normes sociales*, annuaire français de relations internationales : volume 5, 2004, éditions Bruylant
- BIT, *Les règles du jeu - une brève introduction aux normes internationale du travail*, 2005
- Blanchard Olivier et Tirole Jean, *Protection de l'emploi et procédures de licenciement*, rapport au CAS, 2003
- Bressol Élyane, *Organisation du travail et nouveaux risques pour la santé des salariés*, avis du Conseil économique et social n° 10, 7 avril 2004
- Bureau international du travail, *Les règles du jeu*, 2005
- Chadelat Jean-François, *La réforme des cotisations patronales*, 1997
- CEPII, *À l'Est moins d'impôts*, n° 232, mars 2004 et *Impôts sur les sociétés : tous à 0 % ?*, n° 246, juin 2005 ; Clotilde Granger, *Normes du travail fondamentales et échanges Sud-Nord*, n° 101, 1^{er} trimestre 2005 ; *L'économie mondiale 2006*, n° 426, La Découverte
- Centre d'études de l'emploi, *Dix ans d'évaluation des exonérations sur les bas salaires*, n° 24, janvier 2006
- CESE, *Portée et effets de la délocalisation d'entreprises*, avis d'initiative, 13 et 14 juillet 2005
- Commission européenne, *La politique fiscale dans l'Union européenne*, 2000
- Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation, *Une mondialisation juste, créer des opportunités pour tous*, OIT, 2004
- Daugareilh Isabelle, *La négociation collective internationale*, Travail et Emploi, n° 104, octobre-décembre 2005

Deleu Alain, *Vers une mondialisation plus juste*, avis du CES, n° 2, 23 février 2005 ; *Stratégie de Lisbonne : contribution du CES français au rapport de synthèse du Comité économique et social européen*, 15 novembre 2005

Économie internationale, *La Revue du CEPII*, n° 101, La documentation française, 1^{er} trimestre 2005

Édouard François, *Conséquences sur l'emploi et le travail des stratégies d'externalisation d'activités*, avis du CES, n° 4, 23 mars 2005

Feltz Henri, *Les politiques économiques au service de la stratégie de Lisbonne*, avis du CES, 23 février 2005

Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, *Working conditions in candidate countries and the European Union*, Dublin, 2002 ; *Conditions de travail dans les pays adhérents et les candidats*, 2003.

Gaffard Jean-Luc, *Attractivité, délocalisations et concurrence fiscale*, revue de l'OFCE, Presses de Sciences Po, n° 94, juillet 2005

Gorce Gaëtan, *Le dumping social en Europe*, rapport d'information n° 2423, Assemblée nationale, 25 mai 2000

INSEE, *L'économie française*, comptes et dossier, 2005-2006, juillet 2005

Jouen Marjorie et Catherine Palpant, *Pour un nouveau contrat social*, Études et recherche n° 3, Notre Europe

Laulom Sylvaine et Vigneau Christophe, *Actualité du rapprochement des législations en matière de relations professionnelles*, Droit social n° 5, mai 2005

Lebatard Chantal, *Redynamiser le partenariat euro-méditerranéen : quel rôle pour la société civile ?*, avis du CES, 12 octobre 2005

Le Clézio Philippe, *Prélèvements obligatoires : compréhension, efficacité économique et justice sociale*, avis du CES, 23 novembre 2005

Lemor Francis, *Proposition de directive du Parlement européen du Conseil relative aux services dans le marché intérieur*, avis du CES, 24 janvier 2005

Malinvaud Edmond, *Les cotisations sociales à la charge des employeurs*, 1998

Math Antoine, *Travailleurs migrants, étrangers et citoyens européens : l'envoi de migrants détachés dans le cadre de la libre prestation de service transfrontalière*, revue pratique de droit social, n° 4, juillet-août 2005

Observatoire de l'ANPE, *Les quatrièmes entretiens de l'emploi « Migrations internationales et gestion de l'emploi »*, 23 et 24 mars 2005

OCDE, Études, *Les échanges internationaux et les normes fondamentales du travail*, 1996 ; *Les codes de conduite*, juin 2000 ; *Le commerce, l'emploi et les normes du travail*, 2000 ; *Environmental issues in policy-based competition for investment : a literature review*, avril 2002 ; *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, 2004

OIT, *Mondialisation, compétitivité et stratégies de productivité*, février 1998 ; *Une mondialisation plus juste et zones franches d'exportation : exploitation maximale pour un développement minimal*, confédération internationale des syndicats libres, Bruxelles, septembre 2003 ; *Une mondialisation plus juste - Créer des opportunités pour tous*, 2004

Peccoud Dominique, *Le travail décent, Points de vue philosophes et spirituels*, Bureau international du travail, Genève 2004

Pichenot Évelyne, *Situation de la France au regard des indicateurs de Lisbonne*, communication de la délégation pour l'Union européenne du CES

Rapport du CAE, *Croissance équitable et concurrence fiscale*, octobre 2005

Rapport du Conseil des Impôts, *La concurrence fiscale et l'entreprise*, La revue du Trésor, n° 1, janvier 2005

Sachwald Frédérique, IFRI, Contribution à *L'industrie en France et la mondialisation*, décembre 2005, Service des études et des statistiques industrielles (SESSI), ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

Sénat, Rapport d'information sur *Délocalisations : pour un néo-colbertisme européen*, 23 juin 2004

Siroen Jean-Marc *A quoi sert l'OMC ?*, revue de l'IRES, n° 29, hiver 1998-1999

Vaughan-Whitehead Daniel, *L'Europe à 25 - Un défi social*, La documentation française, 2005

Villemus Philippe, *Délocalisations - Aurons-nous encore de emplois demain ?*, éditions du Seuil, septembre 2005

TABLE DES SIGLES

ACP	Afrique, Caraïbes, Pacifique
ACR	Accord commercial régional
AGCS	Accord général sur le commerce des services
APE	Accord de partenariat économique
ATV	Accord sur le textile et les vêtements
BIT	Bureau international du travail
CDD	Contrat à durée déterminée
CEPII	Centre d'études prospectives et d'informations internationales
CES	Confédération européenne des syndicats
CESE	Comité économique et social européen
CISL	Confédération internationale des syndicats libres
CMDSM	Commission mondialisation sur la dimension sociale de la mondialisation
CMT	Confédération mondiale du travail
CNUCED	Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement
COE	Conseil d'orientation pour l'emploi
CSG	Contribution sociale généralisée
CVA	Cotisation sur la valeur ajoutée
EBE	Excédent brut d'exploitation
FEDER	Fonds européen de développement régional
FSE	Fonds social européen
GRI	Global reporting initiative
IDE	Investissement direct étranger
IFI	Institution financière internationale
NEM	Nouveaux États membres
NRE	Nouvelle régulation économique
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
OIC	Organisation internationale du commerce
OIE	Organisation internationale des employeurs
OIT	Organisation internationale du travail
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations unies
PECO	Pays de l'Europe centrale et orientale
PIB	Produit intérieur brut
PMA	Pays les moins avancés
PME	Petites et moyennes entreprises
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
R&D	Recherche et développement
RSE	Responsabilité sociale des entreprises
SBA	Small Business Act
SPG	Système de préférences généralisées

TPE	Très petites entreprises
TUAC	Trade Union Advisory Committee
TIC	Technologies de l'information et de la communication
ZFE	Zone franche d'exportation

LISTE DES ILLUSTRATIONS

Tableau 1 :	Taux nominaux d'imposition des bénéfices (en pourcentage).....	42
Tableau 2 :	Évolution de la population mondiale.....	119
Tableau 3 :	Données sur le PIB.....	120
Tableau 4 :	Évolution de la population mondiale y compris pour les 12 pays visés en page 7	121
Tableau 5 :	Données sur le PIB y compris pour les 12 pays cités en page 7	121
Graphique 1 :	Part en pourcentage des exportations de marchandises de certains pays dans le total des exportations mondiales.....	29
Graphique 2 :	Coûts horaires de la main-d'œuvre dans l'industrie et les services (sauf administration publique) en 2004.....	35
Graphique 3 :	Prélèvements sur les entreprises en 2003 en % du PIB.....	41
Graphique 4 :	Indicateur synthétique global de la rigueur de la législation sur la protection de l'emploi en 2003	45
Graphique 5 :	Salaire minimum en pourcentage du salaire médian.....	53
Graphique 6 :	Coût salarial unitaire (zone euro = 100) (Zone Euro, Japon, États-Unis, Chine, Émergents d'Asie)	53
Graphique 7 :	Coût salarial unitaire (zone euro = 100) (Zone Euro, Inde, PECO, Amérique Latine et Mexique).....	54
Graphique 8 :	Nombre moyen d'heures de travail effectivement travaillées par semaine des salariés de l'industrie et des services (sauf administration publique) selon le pays et le temps de travail	117
Graphique 9 :	Évolution annuelle du PIB et du PIB par habitant (en %).....	122
Graphique 10 :	Personnes vivant avec moins d'un dollar par jour 1990 et 2000 (en millions)	123
Encadré 1 :	La place de l'agriculture dans la mondialisation	12
Encadré 2 :	Les effets des délocalisations	66

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

Dans un contexte de concurrence internationale accrue, le dumping social apparaît comme un sujet majeur, au plan national, européen et international, en termes de préservation et de renforcement des droits sociaux.

Pour favoriser le passage d'une logique de dumping social à un objectif de mieux-disant social, le Conseil économique et social propose des pistes de réflexion gagnantes tant pour la compétitivité des entreprises et des territoires que pour l'emploi et les conditions de vie et de travail.