

## La « mise en œuvre » des accords-cadres internationaux sur les droits sociaux fondamentaux

### Rapport de recherche sur les entreprises italiennes

*Sylvain Nadalet, Université de Vérone, Département de Sciences juridiques*

Sommaire : 1. Introduction. - 2. La connaissance des conditions de travail à l'étranger. – 3. Les destinataires de l'accord: la question de son champ d'application « formel » et « réel » - 4. L'identification des responsables de la mise en œuvre. – 5. La démarche entreprise: approche réactive (« bottom to up ») ou « proactive »? – 6. La question des sanctions et des mécanismes de résolution des controverses. – 7. Conclusion: la fonction des accords-cadres, expression d'une dynamique propre aux relations collectives.

#### 1) Introduction

La recherche sur la mise en œuvre des accords-cadres internationaux (ACI) relatifs aux droits fondamentaux signés par des entreprises transnationales italiennes a porté sur quatre ACI (Indesit<sup>1</sup>, Eni<sup>2</sup>, Impregilo<sup>3</sup>, Italcementi<sup>4</sup>), un accord sur la responsabilité sociale en phase de négociation pour devenir un ACI (Enel<sup>5</sup>) et enfin deux accords dont l'ambition est de recouper les objectifs des ACI bien que signé par les seules fédérations de branche italiennes (Gucci<sup>6</sup>).

---

<sup>1</sup> L'accord Merloni-Indesit mettant en place un code de conduite a été signé en 2001 avec la fédération internationale de la métallurgie et les fédérations de branche italiennes.

<sup>2</sup> L'accord sur les « relations industrielles au niveau international et sur la responsabilité sociale d'entreprise » a été signé avec l'ICEM et les Fédérations de branche italiennes en 2002. Il a été prorogé en 2009.

<sup>3</sup> L'accord-cadre a été signé en 2004 avec la fédération internationale des travailleurs du bâtiment (IBB) et les fédérations de branche italiennes.

<sup>4</sup> L'accord-cadre « pour la promotion et la sauvegarde des droits de l'homme » a été signé 2008 avec la fédération internationale des travailleurs du bâtiment (IBB) et les fédérations de branche italiennes.

<sup>5</sup> Le Protocole sur la responsabilité sociale d'Enel a été signé en 2009 seulement avec les fédérations de branche italiennes. Le syndicaliste interviewé nous a confirmé que ce texte était déjà conçu pour avoir une portée internationale en cas de signature avec la fédération internationale du secteur.

<sup>6</sup> L'Accord syndical du 8 septembre 2004 sur la certification sociale et environnementale SA 8000 et 14000 et le Protocole d'entente syndicale en matière de responsabilité sociale du 8 juin 2004.

Les entretiens effectués dans la mesure du possible aussi bien auprès des entreprises qu'auprès des syndicats internationaux et nationaux italiens, ont eu lieu principalement par voie par téléphonique<sup>7</sup>.

Le nombre total est de 13 entretiens. Les personnes interviewées sont les suivantes : D. Ilossi (Femca-Cisl, ENI), C. Settimelli (Filtea-Cgil, GUCCI), C. Sottile (Filca-Cisl, IMPREGILO, ITALCEMENTI), A. Morselli (Filcem-Cgil, ENI), Ferrara (IMPREGILO), A. Stango (INDESIT), M. Mora (ITALCEMENTI), M. D'Ippolito (IMPREGILO), M. Cavallini (Fillea-Cgil, IMPREGILO), G. Berni (Filcem-Cgil, ENI), M. Livi (Fillea-Cgil, ITALCEMENTI), Jim Catterson (ICEM, Fédération internationale des syndicats de travailleurs de la chimie, de l'énergie, des mines et des industries diverses), M. Helmann (IBB, Internationale des travailleurs du bâtiment et du bois).

Les entretiens ont suivi les différentes thématiques indiquées dans la grille d'analyse fournie par l'Unité de recherche de l'Université de Bordeaux. Certaines informations relatives à la genèse des accords et à leur modalité d'élaboration étaient déjà présents dans la précédente recherche Ester coordonnée par l'Université de Bordeaux<sup>8</sup>. Bien souvent l'approfondissement que proposait la grille d'analyse n'a pu être appliqué pour des raisons structurelles liées à la disponibilité de l'interlocuteur ou à sa méconnaissance des éléments d'approfondissement que requerrait la grille.

L'objet de ce rapport est une présentation synthétique et transversale des problématiques relatives à mise en œuvre ACI signés par les entreprises italiennes qui s'articule autour de cinq questions : la connaissances des conditions de travail à l'étranger, les incertitudes quant aux destinataires de l'accord, l'identification des responsables dans la mise en œuvre, le type de démarche que les accords mettent en place (« réactive » ou « proactive »), et les procédures de résolution des controverses en cas de violation des accords. Les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des accords ne conduisent pas nécessairement à un bilan négatif. L'absence d'uniformité d'application n'empêche pas de voir dans ces accords l'expression d'une dynamique spécifique à l'autonomie collective.

#### 1) La connaissance des conditions de travail à l'étranger

Tout d'abord, une observation méthodologique s'impose : la qualité des réponses dépend non seulement de la disponibilité de l'interlocuteur, mais aussi de sa connaissance du terrain. Bien souvent il nous a semblé impossible d'approfondir certains thèmes, spécialement celui des conditions concrètes de travail sur le plan mondial chez les fournisseurs ou sous-traitants. L'impression qui nous a été donnée - difficile par définition à

---

<sup>7</sup> A l'exception des deux entretiens fait directement aux représentants des entreprises Italcementi e Impregilo.

<sup>8</sup> V. le site ester.u-bordeaux4.fr

confirmer – est notamment que les accords apparaissent parfois ambitieux par rapport à la capacité réelle d'en contrôler la mise en œuvre. On soulignera aussi un certain décalage entre les informations provenant de l'entreprise et celles provenant des syndicats sur les conditions d'application des accords.

S'agissant de la diffusion des accords telle qu'elle est préconisée par ces derniers, celle-ci fait l'objet de quasiment tous les interlocuteurs d'une affirmation de principe. Seul le responsable d'Italcementi admet que certaines difficultés dans l'application de l'accord ont justement porté sur sa diffusion.

Les moyens pour assurer en commun le contrôle de l'application des accords se basent sur une procédure de suivi encadrée par l'accord, qui prévoit la plupart du temps la réunion d'un comité de suivi de composition paritaire (associant les syndicats signataires et parfois les membres du Ce européen) de manière périodique ou lorsque des problèmes d'application sont soulevés. Les rencontres périodiques du comité de suivi ne donnent pas lieu à verbalisation (contrairement aux réunions du Ce européen par exemple). Dans le cadre de la pétrochimie, le représentant de l'ICEM nous a signalé qu'au niveau syndical l'état des lieux sur l'application des accords-cadres advient à travers la projection de diapositives et aucune publicité n'est faite des résultats. Il n'y a pas par conséquent de forme de *reporting* propre aux ACI de la part du syndicat.

La question du contrôle sur place des conditions de travail, des moyens qui y sont consacrés et de leur publicité rejoint donc celle du *reporting* auquel l'entreprise procède de manière autonome. Même si l'impression est généralement que les instruments unilatéraux (code de conduite, code de comportement e bilan) suivent un parcours parallèle aux instruments conventionnels dont la mise en œuvre est gérée de manière paritaire, il n'est pas impossible que des recoupements s'opèrent. C'est le cas notamment pour les entreprises qui s'obligent au respect de certains indicateurs du fait de leur adhésion aux Global Compact des Nations Unies ou à un Standard. Les procédures de reporting ou de certification deviennent alors un moyen indirect de vérifier concrètement l'application de standards internationaux qui souvent recoupent ceux de l'accord-cadre.

C'est le cas d'Indesit qui dans la rédaction de son bilan de durabilité illustre les résultats atteints à travers des indicateurs et utilise à cet effet les lignes directrices Gri pour le *reporting* du développement durable, dont certains indicateurs de performance relatifs aux droits de l'homme regardent les rapports collectifs et individuels du travail<sup>9</sup>. Ces

---

<sup>9</sup> Notamment les indicateurs HR5, LA3 et LA4 sur la liberté d'association et le droit à la négociation collective, HR7 sur l'élimination de toutes les formes de travail forcé et obligatoire, HR6 sur l'abolition du travail des enfants, HR4, LA10 LA11 sur l'élimination des discriminations en matière d'emploi.

recoupements sont seulement partiels : les indicateurs qui regardent le nombre d'employés couverts par les conventions collectives, le nombre d'accidents du travail, le pourcentage de personnel féminin etc., peuvent éventuellement donner une indication sur le respect de certains points de l'accord, mais ils ne permettent pas de savoir le nombre de violation des principes qui y sont fixés<sup>10</sup>. On pourra trouver davantage d'informations sur ce point dans la partie du Bilan de responsabilité relative à la politique de sélection des fournisseurs. Ainsi, le bilan 2010 d'Indesit signale que la sélection des fournisseurs advient au moyen d'une *check list* de conditions que le fournisseur certifie de respecter. Cette méthode permet par conséquent de vérifier le respect du « code de comportement », instrument unilatéral qui renvoie à l'accord-cadre. Indesit effectue par la suite des contrôles sur place périodiques directement à travers son Département Qualité-Fournisseurs. Cette politique est confirmée par l'entretien.

Eni s'est quant à elle dotée depuis 2008 d'un processus d'auto-évaluation du respect des standards sociaux internationaux sur les sites de production appelé *Human Rights Compliance Assessment* (HRCA) qui s'appuie sur l'action du *Danish Institute for Human Rights*. Ce processus qui associe les dirigeants d'Eni a jusqu'ici été mené au Nigeria, Kazakhstan, Algérie, Congo et Angola. Il vise à identifier les aires de risque de violation des droits de l'homme notamment auprès des partenaires commerciaux. Le dernier rapport indique une amélioration en ce qui concerne le respect des Labour standard de la part des fournisseurs d'Eni. Depuis 2010, Eni déclare avoir étendu l'insertion des clauses de respect des droits de l'homme dans les contrats et une amplification des activités de contrôle du standard SA 8000 auprès des fournisseurs.

Dans le cas de Gucci d'éventuelles difficultés pourront être relevées par les tiers, notamment dans le cadre du suivi de la certification Sa 8000. L'accord, signé justement pour obtenir cette certification, chargeait déjà le bureau de certification Veritas (BVQI) d'effectuer les contrôles périodiques de l'application du « Système de gestion intégrée pour la responsabilité sociale et environnementale » et d'en rendre compte au comité paritaire mis en place.

L'activisme qui provient des politiques de *reporting*, des normes unilatérales de l'entreprise ou bien de l'adhésion à des mécanismes de certification, n'est pas vu d'un mauvais œil de la part des interlocuteurs syndicaux. D'aucuns espèrent même que des informations puissent provenir de ces organismes de certifications ou de notation (Ilossi),

---

<sup>10</sup> Dans le cadre d'Indesit, la seule existence de l'accord-cadre permet de satisfaire l'indicateur de la responsabilité sociale de l'entreprise sur le plan des relations collectives HR7, alors que le nombre d'employés couverts par les conventions collectives relève d'un autre indicateur.

dans la mesure où le coût est supporté par l'entreprise, alors que le syndicalisme international n'as pas les moyens.

Du côté des syndicats signataires, le contrôle dépend en premier lieu de la capacité sur le plan syndical de faire remontée l'information par les affiliés locaux. Dans le cadre du bâtiment, la responsabilité du contrôle sur place incombe aux représentants syndicaux nationaux. Cette responsabilité est clairement affirmée dans les accords et confirmée par le représentant de IBB. Celui-ci se satisfait de cette situation, alors qu'en revanche dans la pétrochimie l'absence de liens tissés entre les syndicats nationaux (Ilossi) apparait comme un obstacle à l'uniformité de l'accord.

La question des visites de contrôle n'est pas toutefois traitée directement par les accords. Dans deux cas (Indesit et Eni), les interlocuteurs de l'entreprises nous on affirmé qu'elle ne représentait pas d'ailleurs une requête de la part des syndicats signataires. Dans le cas d'Indesit, à côté des contrôles que l'entreprise effectue de manière unilatérale, la démarche envers les syndicats consiste simplement à fournir à ces derniers la liste des 300 fournisseurs.

Des visites de contrôle peuvent cependant avoir lieu avec le personnel de la fédération syndicale internationale voire avec les syndicalistes nationaux, comme nous l'a affirmé dans le cadre de la Chimie le représentant de l'ICEM ou dans le cadre d'Italcementi le responsable de l'entreprise et le syndicat interviewés. Il s'agit pour l'instant de visites de contrôle organisées avec l'entreprise et non pas de « visite-surprise ». La question se pose de la fonction de ces visites de contrôle, notamment sur le point de savoir si ces déplacements ont lieu à titre préventif ou s'ils ont pour objet de réagir à des difficultés déjà avérées. Dans le cadre d'Italcementi, un débat se greffe sur cette discussion entre l'entreprise, qui propose de visiter les filiales situées en dehors de l'UE constituant des exemples positifs d'application de l'accord, et les syndicats, qui voudraient davantage viser les lieux de travail qui connaissent des difficultés.

Les bilans découlant de ces expériences ne sont pas nécessairement négatifs: certains interlocuteurs syndicaux insistent sur la portée positive des accords bien qu'ils avouent des carences sur le plan de la remontée de l'information. C'est le cas d'Eni, où l'interlocuteur syndical italien reconnaît la portée somme toute positive de l'accord en dépit de l'absence de liens dans certains pays avec les syndicats nationaux.

Par ailleurs, les entretiens confirment une donnée déjà entrevue dans le cadre de la recherche Ester à propos du rôle des Ce européens, notamment en ce qui concerne les entreprises italiennes. L'intervention des Ce européens ne se traduit pas seulement par l'élaboration du contenu des accords, mais aussi par une activité de contrôle sur le respect

des engagements pris. Cette activité prend forme à travers des visites périodiques auprès des filiales, en plus d'un état des lieux de l'application des accords dans le cadre des réunions annuelles du CE européen. Ce phénomène se vérifie plus fréquemment dans les entreprises, comme Indesit, dont les membres revêtent des fonctions de syndicaliste et vis-à-vis des établissements situés dans l'espace européen bien que situés en dehors de l'Union européenne, comme cela s'est produit dans les filiales d'Indesit en Russie. Il convient sur ce point de ne pas sous-évaluer le phénomène de l'élargissement des Ce Européens aux membres provenant des filiales extra-européennes, qui peuvent participer aux réunions sans droit de vote et avertir d'éventuelle violations de l'accord, ni enfin l'éventualité d'une activité de contrôle encore plus étendue en cas de constitution d'un comité mondial. Dans ce cas, l'efficacité de l'opération de suivi suppose un lien entre organisations et des relations informelles entre organisations nationales, supranationales ou bien avec les ONG<sup>11</sup>.

Enfin, les observations faites précédemment nous amènent à une autre observation de portée plus générale: le peu de plainte ou de controverse nous indique-t-elle qu'il y a respect de l'accord ou bien que l'information relative à une absence d'application ne remonte pas, ni à l'entreprise, ni aux syndicats internationaux ou nationaux selon le cas? Les assurances souvent données quant à la diffusion dans toutes les langues de l'accord, contrastent en effet avec le peu de cas soulevés. Comme on l'a dit, le *reporting* de l'entreprise peut à titre indicatif fournir le nombre de contentieux mais il n'indique pas toujours s'il y a eu violation de l'accord ni le type de violations qui ont eu lieu chez les fournisseurs ou sous-traitants. Alors que l'application des accords suppose que les parties s'informent mutuellement des violations dont elles auraient connaissance, si l'on s'en tient aux entretiens effectués avec les syndicats signataires, le nombre de violation de l'accord est plutôt réduit.

Dans le cas d'ENI, on nous a signalé le recours au juge d'un salarié brésilien pour violation du code de conduite d'ENI, mais l'interlocuteur syndical ne sait la suite qui a été donné à l'affaire (ENI a depuis à quitter le Brésil). Le seul cas présenté par le représentant syndical italien dans le cas d'Italcementi est celui à l'origine de l'accord et regardait les conditions de sécurité et salariales des travailleurs en Islande. Il faut dire, comme l'on spécifié les interlocuteurs eux-mêmes, qu'Italcementi considère que l'accord est encore dans une phase initiale de mise en œuvre. Enfin, dans le cadre d'Impregilo, seulement en 2010 (l'accord date de 2004), en raison des mouvements de grève survenus dans le Consortium constitué pour l'élargissement du Canal du Panama, pour la première fois la réunion prévue en cas de difficulté d'application de l'accord a eu lieu. Il est difficile toutefois de considérer qu'il s'agit a

---

<sup>11</sup> S. Scarponi, "Globalizzazione, Globalizzazione, responsabilità sociale delle imprese e modelli partecipativi", Quaderni DSG Università di Trento, 2007.

proprement parler d'une violation de l'accord puisque selon l'entreprise les consortiums n'entrent pas dans son champ d'application (v. *infra* par. 4).

On ajoutera que la pratique consistant à gérer quotidiennement toutes les difficultés posées par l'application de l'accord et provenant du généralement du terrain (v. *infra* par.4), rend peut-être difficile l'identification de véritables violations de l'accord et l'activation des procédures prévues dans ce cas.

## 2) Les destinataires de l'accord: la question de son champ d'application « formel » et « réel »

Les premières considérations qu'il convient de faire concernent le texte des accords et notamment le sens que l'on entend donner au terme « destinataires ». Bien que les accords identifient de manière objective les travailleurs des fournisseurs, sous-traitants ou partenaires commerciaux comme de potentiels « destinataires des droits » – sous-entendus les sujets qui devraient bénéficier de ces droits fondamentaux – les clauses n'identifient pas pour autant ces sociétés externes à l'entreprise signataire comme « destinataires d'obligations » dont elles devraient répondre. La question du champ d'application « réel » de l'accord se pose donc en ces termes : l'accord et/ou ses modalités d'application parviennent-ils à contraindre les entreprises tierces externes à l'entreprise, à l'appliquer à leurs travailleurs ? Cette contrainte peut se traduire de deux façons : par l'interruption des relations commerciales ou par la sélection en amont des fournisseurs ou sous-traitants.

Le champ d'application premier de l'accord est en effet représenté par le groupe, c'est-à-dire la société-mère, signataire de l'accord, et ses filiales. Il ne comprend pas directement les sociétés dans lesquelles l'entreprise signataire n'est pas majoritaire comme les joint-ventures ou consortiums. Même si dans la pratique la rupture des relations commerciales peut avoir lieu, il faut préciser que l'entreprise ne s'oblige pas nécessairement envers les syndicats signataires à sanctionner des fournisseurs ou des sous-traitants. Dans l'accord Indesit, l'entreprise « se réserve » la possibilité d'adopter une telle sanction. Dans son code de conduite, ENI prévoit qu'en « *ce qui concerne les activités confiées à des tiers, l'Eni recherchera, dans le cadre des rapports contractuels existants, des formulations opportunes en garantie d'éventuelles violations* ». Peu d'interlocuteurs nous ont dit avoir appliqué cette sanction. Seulement dans le cadre d'Indesit, il nous a été signalé que la violation des règles de l'accord par des fournisseurs en Europe a déclenché 4/5 fois des procédures de sanctions envers ces derniers<sup>12</sup>. Dans tous les cas, l'interruption d'une relation

---

<sup>12</sup> Le Bilan de durabilité 2010 d'Indesit n'indique aucune sanction en 2010.

commerciale est présentée par les entreprises comme *extrema ratio*, c'est-à-dire l'ultime solution: la première démarche consiste à convaincre l'entreprise tierce à appliquer l'accord et la menace de rupture sert avant tout à cela. L'extension des droits auprès des entreprises tierces peut connaître un degré d'application moindre si à l'absence de contrôle s'ajoute l'éloignement. Indesit par exemple semble ignorer les conditions de travail de sa joint-venture en Chine. La remontée d'information est plus facile dans l'espace européen du fait des liens existants avec les représentants locaux, notamment ceux tissés dans le cadre des CE européens.

La sélection en amont peut s'apparenter à une sanction positive d'origine privée. Dans l'accord Italcementi, l'entreprise s'engage seulement à promouvoir l'application de l'accord auprès de sous-traitants et fournisseurs. Dans le cas d'Indesit, cela prend la forme d'une *Chek list* de conditions que les fournisseurs affirment de respecter. En dehors de cette hypothèse, le contrôle de cette sélection peut-être difficile pour le syndicat, comme nous l'avoue le représentant d'une fédération syndicale du bâtiment, dans la mesure où bien que l'entreprise assure effectuer cette sélection, il est impossible de savoir si elle l'effectue vraiment.

Il convient de préciser que la possibilité d'encadrer les conditions de travail des entreprises tierces dépend de l'importance qu'elles ont pour le secteur d'activité concerné et du type de rapports entretenus avec ces dernières. Le représentant de l'ICEM spécifie que le secteur pétrochimique se caractérise par un recours important aux sous-traitants, dans la mesure où les activités de forage ne sont pas réalisées directement par le groupe signataire de l'accord mais par des sous-traitants. A ce propos, cet interlocuteur ne doute pas de la sincérité des entreprises signataires quand elles expriment leur volonté d'appliquer leurs engagements auprès des sous-traitants. Il déclare que le rôle du syndicat international est de faire pression pour qu'elles y parviennent. L'action auprès des sous-traitants peut aussi répondre à des difficultés spécifiques et aller au-delà du contenu de l'accord-cadre. Il fait état en particulier de négociations menées pour notamment limiter les effets négatifs du travail temporaire et précaire sur les plateformes de forage. En revanche, le secteur du bâtiment donne plutôt lieu à des montages sociétaux que les accords ignorent, notamment les consortiums, de sorte que la problématique des sous-traitants voire des filiales, qui sont soulevées par les accords, n'y est pas prépondérante (Impregilo ne possède qu'une filiale en Amérique Latine).

D'un autre côté, le champ d'application « réel » peut être plus large « dans les faits » que le champ d'application formel, comme le démontre cas du Consortium auquel participe Impregilo au Panama: formellement celui-ci n'entre pas dans le champ d'application de l'accord et les travailleurs qui opèrent dans ces chantiers ne sont pas donc destinataires de ce dernier. Impregilo ne reconnaît pas que l'accord fait naître à sa charge une obligation



appliquer ni de promouvoir son application auprès des entreprises du consortium. Néanmoins, les mouvements de grève des travailleurs du consortium au Panama contre la violation de la liberté syndicale et pour revendiquer de meilleures conditions de travail, ont conduit l'entreprise pour la première fois à réunir les parties à l'accord comme cela est prévu par ce dernier : de manière volontaire l'entreprise s'est donc rendue disponible à intervenir auprès des autres entreprises du consortium pour trouver une solution. La question des destinataires est d'ailleurs en cours de discussion dans le cadre du renouvellement de cet accord par les parties. Ce qui prouve que d'une manière générale, la question du champ d'application apparaît au fil des entretiens comme un aspect fondamental, plus important que la définition du standard normatif qui constitue le corps principal du texte.

### 3) L'identification des responsables de la mise en œuvre

Comme le terme de destinataires, celui de « responsable » prête à confusion et nécessite quelques éclaircissements. Les accords n'entendent pas toujours encadrer un engagement spécifique : l'identification des responsables de la mise en œuvre ne renvoie pas toujours à une obligation précise et peut regarder plusieurs « responsables ». En effet, à la lecture des accords, et plus encore dans la pratique, le partage de responsabilité n'est pas toujours clair entre syndicats nationaux et fédération syndicale internationale. L'une des demandes que l'on est amenée à faire est si l'affirmation générale d'un partage des responsabilités, prévue par les accords, n'affaiblit pas les capacités de mise en œuvre dans la mesure où chacun se sent décharger du poids de créer les conditions d'application de l'accord. La question regarde en premier lieu la diffusion de l'accord et sa promotion. Elle concerne aussi le recueil d'informations sur d'éventuelles violations : la procédure est extrêmement informelle, comme cela nous a été confirmé aussi bien par les interlocuteurs de l'entreprise que du côté des syndicats. Il nous a été dit plusieurs fois que ces derniers saisiraient l'entreprise d'une difficulté d'application de l'accord quelle qu'en soit l'origine : que celle-ci provienne d'un syndicaliste local, d'un travailleur, d'une ONG ou de la presse.

Dans un cas, celui d'Impregilo, le partage des tâches « informel » qui s'est créé entre les syndicats de branche nationaux et la fédération syndicale internationale a même conduit à écartier, dans les faits, la procédure de suivi prévue par l'accord. Selon le schéma désormais classique, l'accord de 2004 prévoyait un groupe de consultation, composé de représentants d'Impregilo et des 4 fédérations syndicales signataires, se réunissant annuellement ou à chaque fois que cela est nécessaire pour évaluer l'application de l'accord. En outre, il prévoyait une consultation avant chaque chantier. Jusqu'à 2010, ce sont toutefois les syndicats de branche italiens qui se sont informés sur les chantiers d'Impregilo à l'étranger dans le cadre de la réunion annuelle prévue au niveau de l'entreprise par la convention

collective nationale du bâtiment. Le problème posé par le changement de législation au Panama et les mouvements de grève des travailleurs du Consortium a provoqué pour la première fois l'intervention du syndicat international lors d'une réunion qui a eu lieu entre les signataires à Genève en septembre 2010 (le syndicat de branche italien interviewé n'a pu s'y rendre pour des raisons d'organisation). L'accord-cadre Impregilo signé en 2004 est donc resté des années « lettre morte », dans la mesure où seul le syndicat italien a contrôlé des activités à l'étranger d'Impregilo dans le cadre d'une procédure d'information-consultation qui n'a pas pour objet spécifique l'application point par point de l'accord-cadre.

Il convient de signaler pour conclure que lors de montages contractuels particuliers, comme le montre l'exemple du consortium auquel participe Impregilo, le responsable « réel », c'est-à-dire le référent local, peut être un ancien cadre de l'entreprise signataire, détaché dans cette structure suite à une suspension de son contrat de travail avec l'entreprise d'origine. Techniquement il peut ne donc pas être lié à cette dernière : quand bien même l'entreprise s'obligerait à y appliquer l'accord, il ne pourrait donc recevoir de directive ni répondre d'un manquement s'agissant aussi bien de l'obligation de diffusion de l'accord que de celle de rendre compte de la situation sur place.

#### 4) La démarche entreprise: Approche réactive (« bottom to up ») ou « proactive » ?

Il résulte de ce qui précède qu'à première vue la mise en œuvre des accords cadres sur les droits fondamentaux permet l'affirmation d'une approche réactive (« bottom to up ») plus que « proactive » : les accords sur les droits fondamentaux mettent en place un système de relations continues entre l'entreprise et les syndicats signataires qui dépasse même le cadre normatif dessiné par le contenu des droits fondamentaux.

Si approche « proactive » il y a, elle existe justement dans la volonté d'anticiper les difficultés qui se présentent au quotidien. A travers les accords se scellent l'engagement d'anticiper les controverses dès qu'une question relative aux conditions de travail, encadrée ou non par l'accord, est soulevée par le syndicat national ou international.

La mise en œuvre concrète des accords se traduit ainsi par deux formes d'éloignement par rapport au texte. Sur le plan procédural, plutôt que de saisir le comité de suivi, à la moindre difficulté dont ils ont connaissance, les responsables peuvent se mettre en contact par voie téléphonique et tenter de désamorcer toute difficulté. Sur le plan des questions soulevées dans le cadre de son application, elles semblent pouvoir s'étendre au-delà du contenu de l'ACI. Les syndicats peuvent saisir l'entreprise en ce qui concerne par exemple la question des conditions d'accès à l'eau potable sur le lieu de travail comme regarder des

thèmes plus vastes. Dans le secteur de la pétrochimie, le représentant de l'ICEM a comme on l'a dit, évoqué une importante action sur la question des travailleurs précaires alors qu'il ne s'agit là de thèmes sur lesquels ne se concentrent pas les ACI. Deux responsables du côté des entreprises, Indesit et Italcementi, présentent également la gestion concertée des excédents de main d'œuvre - notamment à travers des accords locaux visant à permettre le reclassement des salariés – comme des manifestations des résultats de l'accord ou tout le moins d'une politique de responsabilité sociale concertée au niveau transnational.

On observera aussi que les accords ne sont pas non plus dépourvus d'effets proactifs sur le plan des relations collectives lorsqu'ils réussissent à faire reconnaître sur le plan syndical des représentants locaux, comme cela est par le passé dans la cadre d'ENI, au Kazakhstan, où l'accord-cadre a permis la signature d'un accord local avec des représentants jusqu'ici ignorés. L'importance que joue les Ce européens dans l'échange d'information et le tissage d'un réseau de relations entre syndicats nationaux conduit à retenir également comme démarche proactive l'invitation en qualité d'observateurs de représentants provenant de pays candidat à l'UE<sup>13</sup>. Un syndicaliste italien (Ilossi), critique toutefois l'élargissement des Ce européens, qui risque d'affaiblir ces derniers, et préfère la constitution de véritables Comités d'entreprise mondiaux.

Comme le montre les entretiens, le contraire est aussi envisageable – c'est-à-dire que l'intervention des syndicats internationaux est perçue par les syndicats nationaux comme un élément risquant d'affaiblir leur position. En effet, dans cas d'Italcementi, les syndicats américains ont demandé pour cette raison à la fédération syndicale internationale de ne pas intervenir en cas de difficultés sur l'application de l'accord.

On signalera enfin comme démarche proactive la décision de l'entreprise Impregilo d'étendre à sa filiale étrangère le modèle d'organisation et de gestion prévu par la loi italienne (L. 238/2001), lequel qui comprend notamment les mesures de prévention des accident du travail.

##### 5) La question des sanctions et des mécanismes de résolution des controverses

On trouve sur ce point une réponse commune à l'ensemble des entretiens, ce qui donne un angle de vue particulier sur la portée juridique des accords dans le sens que l'on attribue communément à cette expression. Les conséquences juridiques des accords ne sont

---

<sup>13</sup> Cette participation est prévue dans l'accords instituant le Ce européen de Eni. Indesit l'a mise en pratique en invitant des représentants turque et russes.

pas envisagées par les interlocuteurs. Tout le moins s'agissant des rapports entre l'entreprise et les syndicats signataires, les accords ne sont pas conçus pour donner lieu à des poursuites judiciaires en cas de controverses et les syndicats n'envisagent donc pas une revendication des droits qui y sont contenus devant le juge étatique. Les problèmes d'interprétation et d'application de l'accord - comme l'affirment de manière sibylline les clauses qui traitent cette question - doivent se régler de manière consensuelle.

Le représentant de l'ICEM affirme d'ailleurs que l'accord-cadre n'est pas assimilé à un accord collectif national et n'a pour fonction de se substituer à la négociation collective nationale, éventuellement a-t-il pour fonction de la stimuler cette dernière. L'absence d'indication de la loi applicable à l'accord ou du juge compétent - qui font partie normalement de tout contrat international - est une ultérieure confirmation qu'il n'est pas dans l'intention des parties de donner une suite juridique à l'accord qui n'a pas à leur yeux la valeur d'un contrat, ou tout le moins que ce contrat ne vaut « qu'entre les parties ».

Seulement dans un cas (Gucci), mais en insistant sur cette question, la syndicaliste italienne accepte le principe de ce qu'un refus de réaction de la part de l'entreprise puisse conduire celui-ci à envisager tous les moyens d'action possible, y compris le recours au juge. On observera qu'une telle action au niveau national n'est peut-être pas totalement exclue par le syndicat international. C'est ce que semble sous-entendre le représentant de l'IBB lorsqu'il suggère qu'en cas d'absence de mise en œuvre de la procédure de suivi annuelle, il appartiendrait aux syndicats italiens d'agir pour exiger la mise en œuvre de la procédure. En droit italien, il faudrait envisager l'action en application de l'art. 28 du Statut des travailleurs pour comportement antisyndical en cas de violation par l'employeur des dispositions de l'accord portant sur des droits collectifs.

Si le syndicat international signataire et l'entreprise ne trouvent pas un terrain d'entente, le type de « sanction » est propre à l'autonomie collective. L'IBB nous signale que dans un premier temps les affiliés révéleront publiquement le nom de l'entreprise continuant de violer les dispositions de l'accord ; la dénonciation de l'ACI ne devrait intervenir qu'en dernier ressort. Le refus de le renouveler nous a aussi été présenté comme une démarche envisageable. La raison de la menace de dénonciation n'a rien à voir avec son utilisation dans les ordres juridiques nationaux où elle emporte des conséquences juridiques encadrées par la loi. Dans le cadre transnational, elle entre plutôt dans le champ de la condamnation morale en espérant que l'impact médiatique qu'elle génère puisse avoir un effet sur l'entreprise. Sur ce point, la démarche est très proche des processus de condamnation politique pratiqué au sein de l'OIT vis-à-vis des Etats qui violent les conventions qu'ils ont ratifiées. En revanche des sanctions d'ordre commercial sont envisagées envers les fournisseurs et sous-traitants et ont dans certains cas été appliquées (v. *supra* par. 3).

6) Conclusion: la fonction des accords-cadres, expression d'une dynamique propre aux relations collectives

Les entretiens portant la mise en œuvre des ACI impliquant des entreprises italiennes aboutissent au constat que leur application n'offre pas la garantie de la norme de droit telle qu'on l'entend.

La première caractéristique qui fait défaut est l'uniformité d'application. De l'avis même des interlocuteurs d'Italcementi, l'application de l'accord est très avancée par exemple en Egypte alors dans les pays du sud-est asiatique on est loin d'une pleine application et l'Inde connaît de sérieuses difficultés notamment s'agissant de l'élimination du travail des enfants auprès de sous-traitants et fournisseurs. Il s'agit là d'un aspect de la mise en œuvre des normes autonomes sur les droits fondamentaux qui n'est pas propre aux accords collectifs<sup>14</sup>. Cette difformité apparaît aux interlocuteurs comme normale, ou tout le moins physiologique, comme si l'on ne pouvait demander aux normes privées d'avoir un degré d'effectivité supérieur au droit international public, au point de pouvoir pallier toutes ses lacunes. L'image que les entretiens nous ont malgré tout laissé est que grâce aux accords des améliorations sont possibles de manière ponctuelle, dans un pays et pas dans l'autre, du fait davantage de la synergie enclenchée par l'accord que des normes même qui le composent.

L'autre caractéristique de la norme de droit, à côté de son uniformité d'application, réside dans le fait qu'elle est en principe assortie de sanction. Comme on l'a dit, plus haut, le recours au juge étatique n'est pas prévu en cas litige entre les parties à l'accord, dont la violation comportera le recours éventuel à des formes de réaction spécifique aux champs des relations collectives.

Doit-on pour autant conclure à partir de l'expérience italienne que ces accords-cadres internationaux sur les droits fondamentaux n'ont aucune portée juridique ? La question est débattue et dépend du sens que l'on entend donner au terme de juridique. Si par juridique, l'on entend exclusivement le droit étatique (national ou international), alors évidemment cette production normative se situe en dehors du cadre étatique et ses auteurs n'entendent pas croiser les chemins du « droit pur » (même si en fin de compte ils s'en inspirent dans la composition du standard normatif). Néanmoins, une conception plus large du droit admet qu'à côté du droit étatique puissent coexister des ordres juridiques autonomes producteurs de normes privées et qui se dotent de leur propres moyens de sanctions ou de résolution des

---

<sup>14</sup> R. Locke, T. Kochan, M. Romis e F. Qin, *Au-delà des codes de conduits: l'organisation et les normes du travail chez les fournisseurs de Nike*, in *Revue internationale de droit du travail*, Vol. 146, 2007, p.21.

controverses. La doctrine italienne est riche de ce courant de pensée qui emprunte au pluralisme juridique aussi bien dans le cadre général – avec la doctrine de Santi Romano - que dans le cadre des relations collectives avec la théorie de l'ordre juridique intersyndical de Gino Giugni. Sous cet angle de vue, il n'est pas impossible de considérer que de la même façon que les entreprises transnationales produisent des normes dans le champ transnational qui ont une rationalité qui leur est propre (la *lex mercatoria*), l'autonomie collective puisse en faire autant. Les accords-cadres représenterait un processus d'autorégulation collective des groupes sociaux. Cette logique a également des implications sur le plan de la légitimité syndicale qui est basée sur la reconnaissance mutuelle du pouvoir contractuel et donc sur l'effectivité de la représentation plus que sur des critères empruntant au système juridique étatique.

Le fait que les accords-cadres aient une rationalité spécifique, propre à une forme d'autorégulation entre partenaires sociaux accentuée dans le champ transnational, signifie qu'ils ne peuvent être interprétés comme une loi, ni comme un accord collectif national.

En guise de conclusion, il est donc important de mettre en exergue ces caractéristiques, signes d'une dynamique propre à l'autonomie collective. L'accord sur les droits fondamentaux semble se détacher de la notion classique d'accord-cadre dans la mesure où les parties ne semblent pas subordonner leur application à une négociation locale. Bien que la promotion de la négociation collective nationale représente un objectif de l'accord, la fonction de l'accord est avant tout d'intervenir en amont pour résoudre avec l'entreprise signataire les difficultés soulevées par l'application de l'accord. S'il existe une fonction d'accord-cadre, c'est vis-à-vis des contrats commerciaux entre l'entreprise signataire et ses partenaires.

D'un point de vue technique, il ne s'agit pas d'un accord collectif de portée normative dans la mesure où il ne se substitue pas aux accords nationaux. Sa fonction primaire n'est pas de constituer un ensemble de normes qui règlementent directement le contrat de travail et donc susceptible de recours devant le juge. Il n'empêche que l'accord peut servir de base à la gestion concertée d'une difficulté déclenchée hypothétiquement par une « plainte » provenant directement des travailleurs.

Il s'agit en revanche d'un accord syndical, dont se pose la question de sa force obligatoire entre les parties, au même titre que tout contrat. Cette fonction juridique que le droit des Etats assigne aux accords, n'émerge pas dans le cadre de la recherche où il apparaît que l'accord n'est pas envisagé comme moyen de recours devant le juge, même si la question des moyens d'action au niveau national en cas de non application de l'accord n'est pas toujours claire. L'approche juridique est donc moins rigoureuse que celui d'un accord

d'entreprise national aussi bien sur le plan du contenu des normes que des procédures de mise en œuvre. Seuls le respect des droits collectifs semble constituer un élément incontournable. La spécificité des accords transnationaux s'exprime particulièrement dans les règles relatives au suivi et à la résolution des controverses qui restent dans les mains l'autonomie collective. Le véritable engagement – le noyau dur de l'accord – réside dans l'obligation pour l'entreprise de répondre aux sollicitations provenant des syndicats signataires.

De sorte que la fonction des accords-cadres internationaux sur les droits fondamentaux peut rappeler dans un contexte qui est différent (même s'ils ont en commun la situation de *vide juridique*) celle des accords ayant anticipé la Directive sur les Ce européens. Il s'agissait là aussi de mettre en place un système de relations collectives transnationales, dont l'objectif portait alors sur la gestion en commun des décisions relatives aux restructurations. Dans le champ mondial et dans une optique d'extension des droits fondamentaux, les standards normatifs puisent leur origine dans les conventions internationales de l'OIT, mais en dehors des droits collectifs ces principes ne représentent pas des bornes intangibles. Ils constituent un cadre de référence normatif par rapport à l'engagement principal qui est sur le plan des relations collectives transnationales celui de résoudre de manière consensuelle et si possible préventive différentes questions touchant aux conditions de travail là où l'entreprise est présente directement ou indirectement dans le monde. La difficulté dans le cas italien réside dans le fait d'avoir parfois responsabiliser les organisations de branches italiennes pour la mise en œuvre de ce système de relations collectives, alors qu'elles n'ont pas de légitimité sur le plan transnational.