

**Afef Benessaïeh, «Y-a-t-il une dimension politique au débat sur la clause sociale»,
*Continentalisation, Cahier de recherche 96-9, Septembre 1996.***

Versant social de la mondialisation économique, le débat sur la clause sociale rappelle que le marché est le véhicule d'une vision politique du monde. L'essentiel des arguments qui sont invoqués dans cette polémique, consiste à caractériser ce projet de repli protectionniste ou d'instrument du progrès social. Or pour nous, la clause sociale, initiative américaine, serait une correction aux abus du commerce qui aurait l'effet de valoriser les bienfaits du marché. Cette mesure provient essentiellement d'une conception politique du monde, dans laquelle les droits sociaux viendraient en addition aux libéralisations économiques, ce qui aurait l'effet de les légitimer.

Introduction

Assortir la liberté des échanges d'une clause sociale pour protéger les travailleurs d'abus fondés sur un marchandage de leurs droits est un débat récurrent depuis la Révolution industrielle et l'essor subséquent des échanges marchands. Cette polémique classique entre gauche et droite, entre nationalistes et internationalistes, ressurgit néanmoins aujourd'hui avec la libéralisation accrue du commerce, la multinationalisation de la production des firmes et la plus grande information disponible sur les conditions de vie à travers le monde.

La société de marché s'esquissant, mise en forme par une accélération sans précédent de l'activité économique sous la Révolution industrielle, plusieurs ont tenté de mettre en évidence le lien parfois dommageable entre marché et société. Avec l'expansion de cette activité targuée aujourd'hui de globale, la même interrogation persiste. Elle consiste en ceci : peut-on soustraire les sociétés du principe de concurrence marchande qui tend à en fragiliser la protection et en éroder les acquis? Et si cela était, les solutions relèveraient-elles d'avantage de l'économique ou du politique? Nous défendrons dans ce qui suit l'idée que ces solutions, même lorsqu'elles passent par le vecteur économique, relèvent d'une vision politique du marché. C'est dans cette perspective que nous traiterons du projet récurrent de la clause sociale, essentiellement américain, comme d'un cas particulier où les considérations économiques (protection des industries nationales de la concurrence étrangère) sont manifestement dépassées par des visées politiques d'exposition des valeurs libérales, et de leur éventuelle expansion.

Historiquement, les premières manifestations d'une législation internationale liant droit social et droit du travail remontent à la création de l'Association internationale pour la protection des travailleurs (1901), remplacée sous peu par l'Organisation internationale du travail (OIT, 1917). Fonctionnant sur le principe volontaire de la représentation tripartite des acteurs nationaux (représentants des employeurs, des travailleurs et de l'appareil politique), l'OIT n'a toutefois pas été dotée d'instruments de sanction pour faire respecter les conventions soumises à la ratification des États. Son action << incitative >>, axée sur l'aspect technique de la diffusion de normes sociales minimales et l'amélioration des politiques sociales existantes, lui a néanmoins assuré une crédibilité qualitative et une pérennité qu'il est cependant difficile de juger à l'aune de l'efficacité. Faute de sanctions, le droit international à caractère social est difficile à faire respecter.

Ainsi, l'idée d'une clause sociale internationale établissant un socle commun de normes est de plus en plus récurrente dans les discussions commerciales multilatérales. Les dernières négociations de l'Accord général (GATT) ont donné lieu à de longs débats à ce sujet, mais sans qu'aucun consensus ne puisse être, sinon celui de mettre le chapitre << commerce et social >> à l'agenda des questions que devra travailler l'Organisation mondiale du commerce (OMC) naissante. Prudente, l'OMC renvoie le problème à l'OIT, qui lui donne la réciprocité. D'un autre côté, les protagonistes du débat sur la clause sociale ne s'entendent pas sur la question de savoir si la clause a une portée économique, c'est-à-dire protectionniste, ou si elle est uniquement éthique.

Une clause sociale répondrait-elle à des motifs plus protectionnistes que véritablement éthiques, en vue de protéger les industries des pays les plus développés de la concurrence de celles du sud, produisant à moindre coûts salariaux? C'est ce que défendent gouvernements et industriels des pays en développement, contredisant le discours d'une majorité de syndicats de toute nationalité et de certains gouvernements occidentaux, qui mettent l'accent sur l'aspect éthique et philanthropique d'une telle proposition. Nous tenterons dans ce qui suit de dépasser les termes de ce débat portant sur l'éventualité d'ajouter une clause sociale à l'Accord général. Nous commencerons par en exposer le propos (définition et fonctionnement de

la clause, contenu du débat proprement dit), poursuivons sur la question des acteurs impliqués et terminerons sur ce qui n'est pas dit, à savoir la portée essentiellement politique d'une telle mesure. La question que nous posons est de savoir à quelles motivations répondrait l'inclusion de normes sociales aux traités commerciaux.

1. Travail et commerce

D'abord, qu'est-ce que la clause sociale? Les définitions varient sensiblement d'un auteur à l'autre, mais elles s'accordent sur le point majeur de son contenu juridique. La

clause sociale n'est pas une déclaration d'intentions en faveur d'un vague humanisme international, elle est surtout une thématique recoupant le droit du travail et international, ainsi que l'économie sociale et les relations industrielles, qui vise à pourvoir les travailleurs de garanties minimales en termes sociaux. Cette clause s'inscrirait dans un accord commercial international comme l'Accord général, ce qui associerait la libéralisation multilatérale des échanges à un respect de certaines règles dans la promotion de la << justice sociale >>, selon une formule consacrée par l'OIT (Hansenne, 1994, p. 839).

L'addition d'une clause sociale au commerce international correspond à un objectif de protection des travailleurs d'une dégradation de leurs droits fondamentaux, dans un contexte mondial de concurrence commerciale croissante qui pourrait avoir l'effet de les en départir. Outre ce but défensif, le volet positif de la clause consiste à établir des normes de travail minimales, mondialement respectées, qui amélioreraient substantiellement le sort actuel des travailleurs provenant des régions économiques les plus défavorisées, et de celles faisant piètre figure en terme de droits sociaux malgré leur récent développement. Ces normes préviendraient le << dumping social >>, une pratique commerciale qui tend à compresser les coûts de la main-d'oeuvre pour conquérir les marchés à l'exportation par des prix concurrentiels. Le Bureau international du travail (BIT), secrétariat technique de l'OIT, donne de cette clause la définition suivante : << Le but d'une clause sociale est d'améliorer les conditions de travail dans les pays exportateurs en autorisant des sanctions contre les producteurs qui ne respectent pas les normes minimales. >> (Van Liemt, 1989, p. 476)

Selon certains auteurs, le débat sur le contenu d'une clause sociale est encore ouvert (Brand et Hoffmann, 1994), c'est-à-dire qu'il n'existerait pas de véritable consensus sur ce qu'elle doit recouvrir. Cela se vérifie à travers certaines analyses ambitieuses, qui incluent à la clause sociale le thème général du respect des droits de l'homme (Besse, 1994; Van Liemt, 1989). Néanmoins, une majorité d'auteurs spécifie que la clause sociale recouvrirait cinq normes fondamentales en matière de conditions de travail et de droit des travailleurs. Ces normes de base pourraient être adoptées indépendamment niveau de développement des pays visés (Banque mondiale, 1995, p. 78)^[1]. Il s'agirait d'un noyau dur ("core standards") de normes minimales, sur lequel une bonne part des auteurs consultés s'entendent^[2]. Elles sont définies par les conventions de l'OIT et se divisent en deux groupes, les droits syndicaux et les conditions de travail (Hansson, 1990) :

- liberté syndicale pour les employeurs et les salariés (conv. 87 OIT);
- droit à la négociation collective, notamment des salaires (conv. 98);
- interdiction du travail des enfants (conv. 138);
- interdiction du travail forcé (conv. 29 et 105);
- interdiction des discriminations à l'embauche et dans l'exercice d'une profession fondée sur la race, le sexe, la religion, les opinions politiques, etc. (conv. 100 et 111);

Ce à quoi s'ajoute parfois une sixième norme sur le droit à la sécurité et à la santé sur le lieu de travail (diverses conventions).

Ces normes présentent l'avantage d'être ratifiées par la majorité des États-membres de l'OIT (100 sur 164 membres), à l'exception de la convention concernant l'âge d'emploi. L'autre aspect positif qu'elles présentent est qu'elles ne contiennent aucune disposition sur la question d'une rémunération minimale, point litigieux associé à l'idée de la clause sociale^[3].

2. Fonctionnement de la clause

Pour la plupart des auteurs provenant du BIT, la clause sociale doit nécessairement se définir en des termes positifs et non servir d'instrument de sanction commerciale. D'un autre côté, l'ensemble des acteurs favorables à la clause appuie plutôt l'idée que son fonctionnement soit contraignant et sanctionné par des mesures commerciales. Les propositions qui suivent sont essentiellement celles des acteurs les plus

impliqués dans le débat, soit l'OIT, les administrations américaines et européennes et certains regroupements syndicaux internationaux.

Selon l'OIT, deux grands principes devraient guider le fonctionnement de cette clause : multilatéralisme et flexibilité. L'aspect multilatéral de la clause préviendrait le fait qu'elle soit utilisée comme mesure discrétionnaire par un État puissant, exercée à l'égard de concurrents auxquels seraient reprochées leurs politiques économiques et sociales. Son caractère flexible permettrait son adaptation aux différents niveaux de développements des pays visés. La clause sociale pourrait être encadrée par un double mécanisme: l'un à caractère obligatoire et l'autre, promotionnel. Le premier, appuyé également par le Parlement européen, consistait à établir une condition d'entrée à l'OMC[4], soit la ratification des deux conventions retenues par l'OIT, dont le respect aurait été assuré par un accord de coopération entre elle et l'OMC (Hansenne, 1994; BIT, 1994a et d; Besse, 1994). L'Organisation a également proposé un mécanisme non contraignant de surveillance périodique des progrès sociaux réalisés par l'ensemble des États, s'inspirant du mécanisme d'examen des politiques commerciales du GATT, afin de les comparer pour constituer des documents d'analyse à la disposition des États. Un tel mécanisme inciterait les États au dialogue tripartite, car les évaluations se dérouleraient à l'aide de consultations mettant à contribution les trois groupes d'acteurs. Sur le court terme, l'OIT considère que ce mécanisme non contraignant serait le plus réaliste à mettre en place.

Du côté américain, le ministre du Travail, Robert Reich, a proposé lors de la 81e assemblée générale de l'OIT (Conférence internationale du Travail, CIT) un dispositif de contraintes reprenant pour l'essentiel les mécanismes suggérés par l'OIT. La clause serait inscrite dans le texte de l'Accord général. Reich a cependant ajouté une dimension plus ferme à la question des sanctions, qui seraient différenciées et graduées. Dans un premier temps, ces sanctions seraient établies par l'OMC, qui prendrait en compte le niveau de développement du pays visé, sa culture, la nature et de la gravité de la norme enfreinte et sa date de respect. La sanction interviendrait en dernier recours après un délai pendant lequel l'OIT apporterait son aide technique au pays concerné. Certains auteurs, comme Dufour (1995), notent que les intentions américaines sont plus coercitives que celles des Européens. Tandis que ces derniers mettent surtout l'accent sur la << pression permanente >> de la part de l'OIT, les États-Unis proposent des sanctions allant de la suppression des prêts internationaux à l'imposition de mesures de rétorsion commerciales (Dufour, 1995, p. 284).

En Europe, le Parlement a proposé d'étendre l'article XX du GATT, qui concerne entre autres les produits fabriqués dans les prisons susceptibles d'être sanctionnés par la voie commerciale, en y ajoutant l'interdiction du travail des enfants, du travail forcé, le droit à la liberté syndicale et à la négociation collective[5]. Cette modification serait accompagnée de négociations visant à établir des modalités pour l'application pratique des principes ajoutés. Le Parlement désignait l'OMC comme lieu de consultation et comme instance désignée pour l'encadrement juridique de cette clause. L'OIT mettrait au point les normes, qui pourraient être sanctionnées par l'OMC. En parallèle à cet encadrement multilatéral, la Commission des Communautés européennes a proposé des régimes spéciaux d'encouragement qui consisteraient en des concessions commerciales accordées aux pays les moins avancés qui respecteraient les normes sociales fondamentales (Besse, 1994, p. 847; Maindrault, 1994, p. 851). Ces régimes, s'inspirant du Système de préférences généralisées (SPG), présenteraient l'avantage d'être pratiqués régionalement par l'ensemble européen. La nouveauté de ces régimes serait de préciser les conditions d'accès au SPG en les liant définitivement au respect de normes sociales minimales[6]. L'Europe suivrait en cela les États-Unis, qui pratiquent ce système vis-à-vis des pays en développement pour parfois les exempter des droits de douanes[7].

Pour finir, quelques syndicats internationaux (la Confédération internationale des syndicats libres, la Confédération mondiale du travail et la Confédération européenne de syndicats) ont été à l'origine de l'idée de mettre sur pied un comité consultatif commun à l'OIT et à l'OMC. Cette instance recueillerait les plaintes émises et formulerait des recommandations à l'État concerné, à respecter à l'intérieur d'une période de deux ans. L'OIT fournirait ainsi son aide technique pendant ce délai, à la suite duquel un nouveau rapport serait rédigé. À cette étape, soit un autre délai serait accordé, soit des sanctions commerciales exercées (BIT, 1994a, pp. 453-454). Des organisations nettement plus vindicatives comme le Fonds international pour l'éducation et la recherche concernant le droits des travailleurs (ILRERF) font valoir que c'est au sein de l'OMC que la question de la clause sociale doit être réglée, et non pas à l'OIT, où le système tripartite n'incite guère à la confrontation entre employeurs et gouvernements (Collingsworth, Goold et Harvey, 1994, p. 13).

De l'ensemble de ces propositions, malgré des divergences qui nous paraissent minimes, il ressort un

certain consensus sur le mode de fonctionnement de la clause. Ce consensus consiste à encourager une certaine coopération entre l'OIT et l'OMC, ce qui peut aller de la consultation mutuelle à la constitution d'un comité mixte responsable du respect de la clause. De plus, on peut déjà remarquer la particularité des propositions américaines, suggèrent que le respect de la clause soit soumis à l'application de sanction économiques, par opposition à d'autres propositions mettant d'avantage l'accent sur la coopération (OIT) et l'incitation éventuellement sanctionnée (la Communauté européenne et les syndicats mondiaux). L'approche américaine présente déjà un caractère volontariste que l'on retrouve moins chez les autres parties en présence.

3. Protectionnisme contre progressisme

Au delà de ce que recouvrirait une telle clause, il existe un débat opposant nettement deux camps. L'ensemble des arguments invoqués par les protagonistes se divisent en deux catégories : la dénonciation d'un protectionnisme déguisé et la promotion des droits de l'homme au travail. Dans le premier camp, on retrouve principalement les opposants à la clause, défenseurs du droit au développement et économistes adeptes du laisser-faire. Parmi les tenants d'un discours socialement progressiste, favorable à la clause, la priorité est donnée à l'universalisme d'une dignité humaine à respecter. Cette préoccupation est pourvue d'une dimension économique, consistant à désigner le mal-développement social des pays en développement en terme de << concurrence déloyale >>. Ainsi, l'argument favorable à l'idée d'une clause sociale concilie deux objectifs d'humanité et d'utilitarisme.

3. 1. Protectionnisme déguisé

Le débat sur la clause sociale est une donnée presque permanente des négociations commerciales multilatérales (voir tableau 2). Toutefois, la nouveauté du débat actuel est qu'il s'adresse expressément aux pays en voie de développement (Servais, 1989, p. 465). Ceux-ci en sont bien conscients lorsqu'ils s'objectent massivement en défaveur du projet, invoquant les intentions ambiguës des pays industrialisés, qui se justifient par des motifs éthiques dissimulant mal des arrières pensées économiques très concrètes (Brand et Hoffmann, 1995, p. 6). L'OIT se range du côté des opposants à l'accord lorsqu'elle reconnaît que la clause ne doit pas servir de mobile pour justifier des sanctions économiques à l'égard des pays en développement^[8].

En matière d'opposition, on invoque parfois l'argument commercial qui consiste à refuser la clause sous le prétexte qu'elle viserait à départir les pays en développement de leur principal avantage concurrentiel (beaucoup de main-d'oeuvre peu rémunérée). Certains auteurs comme Van Liemt notent que ces pays dénoncent principalement le protectionnisme que couvrirait une telle clause. Etant donné le succès à l'exportation de certains pays en développement et le niveau de chômage en croissance dans les pays importateurs, il s'agirait ainsi d'une mesure commerciale protectrice qui permettrait une ingérence externe dans leurs affaires intérieures (Van Liemt, 1989, p. 477). En addition à cette critique visant le protectionnisme, les pays en développement dénoncent également le fait que leurs mauvaises conditions de travail sont parfois dues à des facteurs externes, comme le bas prix des produits primaires sur les marchés mondiaux et la difficulté qu'ils éprouvent parfois à trouver des débouchés pour écouler leurs exportations (Van Liemt, 1989, p. 491, Brand et Hoffmann, 1994, p. 11). Les pays industrialisés, dénoncent-ils, disposent déjà d'un meilleur accès aux marchés internationaux et d'un plus grand pouvoir de négocier les conditions du commerce (Smouts, 1995, p. 264). De plus, l'impact qu'aurait une telle clause serait inégal, il varierait selon le degré de dépendance d'une économie par rapport au commerce international, et la dureté relative avec laquelle les sanctions seraient ressenties. Les économies faibles et ouvertes sur l'extérieur ressentiraient ainsi avec beaucoup plus de difficultés les effets des sanctions commerciales que les économies plus fortes (Van Liemt, 1989, pp. 486-487). Ces petits pays auraient également la crainte d'émettre des plaintes à l'égard d'économies plus fortes, de peur des mesures de rétorsion. Selon la Banque mondiale, il existe un risque que le respect de la clause sociale ne soit exigé que des petits pays, tandis que des économies plus performantes ne seraient pas punies de leurs violations (Banque mondiale, 1995, p. 79).

Par ailleurs, l'inégale distribution de la puissance économique et politique sur la scène internationale fait craindre aux pays les moins développés et par conséquent, les moins influents, que la clause sociale ne soit une mesure de plus visant à asseoir l'autorité politique des plus puissants sur la scène internationale

(Smouts, 1995, p. 264). Ce type d'objection consiste à critiquer le fait que le système commercial soit utilisé à des fins autres que commerciales^[9]. Cette critique explique aussi que les pays en développement s'opposent à ce que l'OMC soit le lieu du débat, et s'en remettent du même coup à l'action conciliante de l'OIT, dont dépendent en dernier lieu les normes concernant le travail (BIT, 1994a, p. 455).

En regard des effets économiques d'une clause sociale, beaucoup d'économistes occidentaux confortent le point de vue défavorable à l'inclusion de cette mesure. Certains spécialistes objectent le fait qu'une clause sociale ne protégerait que les travailleurs des industries exportatrices (Edgren, 1979, p. 560; Hansson, 1990). Or ces secteurs seraient ceux qui ont le moins besoin de protection, car on retrouverait les cas d'exploitation les plus manifestes dans les secteurs économiques réservés au marché intérieur. De plus, la clause provoquerait un « gonflement de l'armée des chômeurs » (Brand et Hoffmann, 1994, Hansson, 1990)^[10]. Certaines analyses (Brand et Hoffmann, p. 9), mettent en évidence qu'une harmonisation mondiale concernant les normes de travail « frapperait de plein fouet » les économies les plus faibles, lesquelles n'auraient pas les moyens d'affranchir des coûts de production haussés. D'autres auteurs (Fields, 1995) réproouvent le recours aux traités multilatéraux sur la question de la clause. Ils recommandent de s'en remettre au volontarisme de chaque État, de façon à garantir un certain respect du principe de souveraineté nationale sur cette question. Cette catégorie d'auteurs présente également l'argument classique de préférer s'en remettre à la croissance économique pour l'amélioration des normes de travail, plutôt qu'à l'intervention internationale à caractère politique en faveur de l'instauration de ces normes. Enfin, en terme de protection des industries occidentales concurrencées par la main-d'oeuvre à bon marché, les conséquences d'une clause sociale pourraient s'observer uniquement dans le cas où les pays visés par la clause formeraient ensemble le principal groupe d'exportateurs des produits concurrentiels. En dehors de cette condition, l'objectif protectionniste serait plus efficacement réalisé par l'utilisation des barrières tarifaires traditionnelles, que par l'application d'une clause sociale (Hansson, 1990, p. 93).

Toutefois, et c'est notre analyse, les barrières tarifaires ne protègent en rien les travailleurs des pays en développement de l'exploitation systématique dont ils sont parfois victime. Ainsi et malgré ses effets limités, la clause est la meilleure solution envisageable pour contraindre les industries exportatrices, employant beaucoup de main-d'oeuvre, à améliorer le sort des travailleurs de ces secteurs. Pour ce qui est de l'argument selon lequel les pays occidentaux chercheraient à sanctionner les récents succès à l'exportation des pays en développement, il faut se reporter aux statistiques du commerce mondial des quelques dernières années (voir figure 2 et tableau 3). Selon ces données, montrant la participation en termes de pourcentage des différentes grandes zones économiques (pays développés et en développement), on observe que la participation des économies en développement est effectivement en hausse, passant de quelques 19% à 28% de 1970 à 1994. Cette progression relative montre bien que dans l'ensemble, la part du commerce mondial prise par les pays en développement pourrait paraître menaçante pour les économies industrialisées. Néanmoins, la part de celles-ci est assez constante au cours de la même période, passant de 71 à 69%. Ces deux séries de chiffres, confrontées l'une à l'autre, accèdent peu la thèse du repli protectionniste des économies industrialisées. Par contre, si l'on regarde en terme de régions économiques (OMC, 1995, p. 10), on voit que de l'ensemble des économies en développement, seuls les pays asiatiques (y compris la Chine) enregistrent une forte progression de leurs exportations^[11]. Ainsi, il semblerait que l'argument invoquant la protection des industries occidentales exposées à la concurrence étrangère grandissante ne soit valable que pour ce qui est de l'Asie du sud-est. Dans cette perspective, on comprend que le projet d'une clause sociale soit prudemment formulé lorsqu'il inclut un certain respect du niveau de développement des pays visés. Enfin, on voit que la clause sociale s'adresse à une catégorie de pays en développement (l'Asie du Sud-est), dynamique sur le plan économique mais peu performante en terme sociaux.

3.2. Instrument du progrès

D'un autre côté, les acteurs favorables à la clause sociale font valoir une double argumentation, à la fois morale et economiciste. Principalement, les pays industrialisés réproouvent le fait que l'avantage concurrentiel dont disposent les pays en développement soit obtenu au désavantage des travailleurs. Cette concurrence se traduirait par une croissance du chômage dans les pays industrialisés, initiée par les délocalisations de firmes vers les pays en développement^[12]. L'avantage de la clause serait ainsi de soulager la vie des travailleurs dans les pays exportateurs tout en protégeant les industries des pays importateurs contre une concurrence fondée sur ces abus (Servais, 1989, p. 463).

La récente mise en place de l'OMC fait également craindre aux pays industrialisés que l'ouverture accrue

des échanges ne renforce l'avantage compétitif des pays pratiquant des politiques sociales par trop insuffisantes en regard de leur niveau de développement (Besse, 94, p. 843). Ainsi, la transformation des termes du commerce international justifierait la revendication de certains acteurs économiques de voir ajoutés aux traités commerciaux tous les éléments qui peuvent corriger des distorsions à la concurrence. Un dernier argument de type institutionnel prévaut également dans ce débat. Il consiste à préférer le multilatéralisme à l'unilatéralisme, qui présente l'avantage de favoriser une certaine transparence dans les négociations commerciales. Ainsi, les sanctions pourraient être négociées sur un forum international et non pas appliquées d'une manière discrétionnaire, comme c'est le cas actuellement (Maindrault, 1994, p. 855). Ce dernier argument est décrit par certains auteurs comme étant un exemple de l'antiprotectionnisme que viserait à établir la clause, car celle-ci dispenserait les États de recourir à des sanctions parfois injustifiée pour protéger leurs industries de la concurrence étrangère (Charnovitz, 1987, p. 654)[\[13\]](#).

Du point de vue de ses effets économiques, quelques spécialistes avancent l'argument selon lequel l'inclusion de la clause n'aurait aucune conséquence dommageable pour la situation économique des pays en développement et leur potentiel de croissance (Van Liemt, 1989, p. 481; Collingsworth, Goold et Harvey, 1994). Si son application est universelle, font-ils valoir, il n'y a aucune raison de penser qu'elle affecterait l'avantage comparatif de ces pays, puisque ce dont il s'agit, ce n'est pas d'augmenter les salaires, mais de hausser qualitativement les conditions de travail de la main d'oeuvre. Généralement parlant, les effets positifs de la clause sociale relèvent moins de l'analyse économique que politique. De rares études quantitatives confortent le point de vue favorable à la clause. Par contre, les approches politiques du problème proposent des conclusions très encourageantes, en mettant l'accent sur l'impact socio-politique qu'auraient la création de syndicats libres dans des pays dénués de tels systèmes de représentation des travailleurs. Ceux-ci seraient perçus par les gouvernements autoritaires comme représentant un danger potentiel pour le pouvoir en place, car ils pourraient favoriser la formulation d'oppositions politiques. Néanmoins, et contrairement au point de vue des gouvernements autoritaires, la légalisation des syndicats aurait des conséquences politiquement positives. Elle augmenterait l'acceptation populaire, en remplaçant les liens sociaux déstabilisés par le développement économique, par des liens syndicaux. Ces liens désamorcerait les tendances révolutionnaires en introduisant une représentation des intérêts des travailleurs dans l'appareil politique, tout en construisant un forum favorisant le dialogue plutôt que la confrontation[\[14\]](#). Ainsi, la clause sociale aurait l'avantage d'introduire une certaine forme de paix sociale qui contribuerait à la stabilité politique et par la même occasion, au commerce.

Les opposants à la clause invoquent trois types d'arguments : économique (protectionnisme déguisé), politiques (puissance accrue des pays industrialisés et ingérence dans les affaires internes des pays visés), et institutionnelles (la clause sociale doit être traitée dans le cadre de l'OIT). La promotion du projet de clause sociale se répartit, quant à elle, sur quatre niveaux d'intervention (Besse, 1994, p. 841). On y voit les aspects philanthropique (améliorer les conditions de vie et de travail des masses laborieuses), politique (la paix sociale), économique (une législation internationale du travail permettrait d'égaliser les conditions de la concurrence internationale) et institutionnelles (préférer le multilatéralisme à l'unilatéralisme). On ne peut pas trancher sur la question de savoir si la clause sociale est une mesure prioritairement protectionniste, car il n'existe aucune évidence sur le fait que les conditions de travail dans les pays en développement aient l'effet de concurrencer les productions des pays industrialisés, ou que les marchés mondiaux soient << pris d'assaut >> par les pays en développement[\[15\]](#). Pour nous, si protectionnisme il y a, il consisterait à soustraire les conditions de travail de la main-d'oeuvre mondiale à la concurrence, et ainsi à accorder aux travailleurs un seuil de protection sociale internationalement accepté. Même s'il en était, ce protectionnisme aurait l'avantage de soulager la vie des travailleurs des pays en développement, tout en préféant celle des travailleurs dans les pays industrialisés. Ainsi, et même s'il pourrait s'expliquer par un certain protectionnisme, c'est l'argument du progrès social qui nous importe le plus. C'est la raison pour laquelle nous mettrons surtout l'emphase sur cette rhétorique progressiste dans ce qui suit.

4. Les protagonistes

Opposants et défenseurs de la clause sociale ne peuvent être divisés seulement sur la base de leur appartenance à des régions économiques particulières. Généralement parlant, les auteurs divisent les camps en termes de sud contre le nord. Dans la réalité, cette division est moins évidente, car tous les acteurs provenant des pays industrialisés ne sont pas favorables à une telle mesure. Dans cette section, nous verrons quels sont les principaux acteurs en présence dans le débat sur la clause sociale.

À L'OIT, beaucoup de représentants employeurs de diverses origines se démarquent par leur opposition à la clause. Certains délégués gouvernementaux présentent le même avis. Ces deux groupes partagent une même crainte de voir la clause détournée à des fins protectionnistes (BIT, 1994c, p. 5) : « Pour eux, l'amélioration des conditions d'emploi et de travail dans les pays bénéficiant actuellement d'avantages salariaux comparatifs sera la conséquence d'une libéralisation des échanges et non pas de l'imposition de mesures restrictives. » Parmi les représentants gouvernementaux hostiles au projet, on retrouve le Royaume-Uni, l'Association des nations d'Asie du Sud-Est (ANASE), le Groupe de Rio (treize pays d'Amérique latine et des Caraïbes) et la majorité des autres pays en développement. Ils défendent l'idée selon laquelle la protection sociale dépend du niveau de développement (BIT, 1994a, p. 452).

Le débat sur la clause sociale s'est également transposé au sein des discussions finales du cycle de négociation Uruguay^[16]. Moins d'un mois avant la clôture des pourparlers commerciaux, les États-Unis, soutenus par la Communauté européenne, ont mis à l'ordre du jour la question controversée des normes du travail minimales qu'ils souhaitaient inclure à l'Accord général. Les pays en développement se sont unanimement opposés à la proposition, qu'ils ont caractérisée d'ajout tardif et pour le moins problématique à des négociations qui duraient depuis déjà sept ans (Dufour, 1995, p. 281). Le compromis réalisé par l'OMC a consisté à ne pas faire de référence explicite à la clause sociale dans sa charte, tout en y incluant une déclaration ministérielle finale faisant allusion au futur programme de travail de l'Organisation (Besse, 94 p. 843).

Sitôt l'OMC créée, l'agenda de travail retenu consistait, entre autres questions, à étudier le chapitre « commerce et social ». Pour le moment, ce programme ne semble pas avoir été mis à l'ordre du jour, car l'OMC ne défend aucune ligne d'action cohérente vis-à-vis du problème de la clause sociale. Le thème du commerce et des normes sociales correspond à une question qualifiée de hautement controversée et qui ne peut être traitée en l'absence de consensus (OMC, 1995e, p. 11). Par ailleurs, l'Organisation éprouve encore des difficultés à définir ce qu'elle entendrait par clause sociale^[17], même si elle identifie clairement quels sont les pays visés par cette mesure (l'Asie du Sud-Est). Généralement parlant, l'Organisation ne représente pas un acteur très déterminant dans le débat sur la clause sociale. Sa position floue consiste à la fois à encourager le dialogue, suggérer d'autres fois que celui-ci se déroule à l'OIT plutôt qu'en son sein (OMC, 1995c, p. 8; OMC, 1995d, p. 5), parfois proposer de dresser un éventail des mesures possibles pour faire respecter un seuil social minimal (OMC, 1995e, p. 12), ou encore qualifier de « néo-protectionnisme insidieux » le débat sur l'utilisation de mesures commerciales pour sanctionner le respect de la clause (OMC, 1995d, p. 5). Parfois, le Directeur général de l'Organisation plaide en faveur des travailleurs exploités, d'autre fois il condamne l'idée même d'intervenir à ce sujet. Il ressort de tout cela que l'Organisation est d'une prudence extrême à intervenir dans le débat, et que l'angle de cette intervention demeure quelque peu indéfini. Pour toutes ces raisons, l'apport actuel de l'Organisation au débat est d'un intérêt marginal.

5. Les motifs américains

Du côté des acteurs favorables au projet d'une clause sociale, on retrouve en tête de file les États-Unis, suivis depuis peu par la Communauté européenne^[18] et appuyés depuis toujours par une majorité d'organisations syndicales. Plusieurs auteurs notent que ce sont probablement les pressions politiques exercées par ces groupes auprès de leurs gouvernements qui ont mis la clause sociale à l'agenda des pourparlers commerciaux (Van Liemt, 1989, p. 475; Charnovitz, 1984, p. 54). D'autre part, on peut également comprendre l'appui donné par l'Europe à ce projet en terme d'accord implicite avec son contenu humaniste, ce qui conforte l'image d'une Europe à la poursuite des idéaux des Lumières. Mais cette courte analyse serait incomplète si on n'y ajoutait le fait que l'Europe, depuis le projet d'unification régionale, ait ajouté au processus d'intégration économique une dimension sociale visant à protéger le droit des travailleurs de la Communauté^[19]. Cette addition confirme l'idée que la protection des travailleurs soit un sujet important pour les membres de la Communauté.

Les motivations américaines sont à peu près du même ordre que celles de l'Europe, c'est-à-dire dans leur aspect idéaliste, mis à part le fait que ce soient des valeurs politiques spécifiquement américaines qui prédominent. Historiquement, les États-Unis ont tenté maintes fois d'inclure des considérations sur les normes de travail au GATT. Plusieurs dates le confirment : ce fut le cas en 1953, lors de la ronde de Tokyo et à plusieurs reprises pendant la ronde de l'Uruguay (voir tableau 2). De plus, les États-Unis appliquent déjà dans leur politique commerciale les restrictions à l'échange ajoutées par des considérations sociales (voir tableau 1). En outre, la région économique nord-américaine dispose de

réglementations minimales sur les questions sociales. Ainsi, il semblerait que les États-Unis, prenant essor sur les politiques déjà appliquées d'une manière unilatérale et régionale, se soient désignés pour promouvoir le projet d'une clause sociale au niveau multilatéral.

On peut difficilement dire que les Américains cautionnent la clause sociale pour des raisons uniquement protectionnistes. Leur participation aux exportations mondiales n'apparaît pas en déclin, ni directement concurrencée par les exportations provenant des pays en développement (voir figure 1). De plus, les déficits commerciaux américains nous interdisent de croire qu'une clause sociale répondrait à des objectifs de conquête des marchés de ces pays. Il nous reste l'explication que nous favorisons entre toutes, qui est celle de poser que les motifs américains sont essentiellement éthiques et politiques. Sur la question éthique, la vision d'un monde en progrès telle que privilégiée dans l'ordre d'Après-guerre nous paraît encore être dominante. Dans les années vingt à quarante, plusieurs accords économiques américains comprenant une dimension sociale, ainsi que des déclarations d'intentions, avaient été initiés. On remarque que l'activisme américain sur ce chapitre réapparaît lors des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix (voir tableau 2). Or ces deux périodes correspondent à des moments-clé pour les relations internationales où l'idée d'un nouvel ordre international à définir est particulièrement développée. Pour les États-Unis, ce nouvel ordre a souvent été posé en terme de progrès, une vision favorable au développement économique, synonyme d'humanité épanouissante et d'opportunité pour les individus de participer librement à ce développement[20]. C'est dans cette perspective que l'intervention américaine sur le mal-développement social des pays pauvres peut être comprise.

Le projet d'une clause sociale existe. Pourvu d'un historique, d'une définition juridique et même d'un défenseur qui n'est pas des moins influents. Comment alors expliquer le fait qu'il n'ait jamais été adopté? Une première explication met l'emphase sur l'idée de tension qui existerait entre les deux objectifs visés simultanément, soit les droits de l'homme et la mise en place de règles commerciales plus équitables (Charnovitz, 1987, p. 653). Selon une autre interprétation, ce serait faute de volonté réelle que ces initiatives ont échoué, et à cause de la généralité des objectifs formulés (Brand et Hoffmann, 1994, p. 6). Cette explication est valable, si l'on tient compte du fait que les États-Unis, acteurs déterminants dans ce débat, ne sont pourtant pas les plus adeptes des législations sociales internationales. En effet, les Américains n'ont signé qu'une seule des conventions qui seraient couvertes par la clause sociale (conv. 105 sur le travail forcé); ils ont au total ratifié onze conventions de l'OIT, sur un total de 119 (et une moyenne nationale de trente conventions pour le Canada, la France et le Japon). De plus, les États-Unis semblent manifester des préoccupations humanistes seulement lorsque leurs intérêts nationaux ne sont pas en jeu, comme l'exemple de la Chine l'a récemment montré[21]. Cet ensemble de facteurs fait qu'on est en droit de douter de la crédibilité des États-Unis à défendre légitimement des objectifs humanistes.

Au progressisme intermittent et à l'argument du repli protectionniste difficile à vérifier, nous préférons voir dans la difficulté de faire adopter la clause sociale le fait qu'elle soit accompagnée d'une dimension politique. Cet autre aspect pose le projet d'une clause sociale en terme de discours, qui a l'effet de promouvoir les valeurs politiques libérales sans être accompagné d'obligations de réalisations. Ce discours, comprenant la protection des droits de l'homme, la liberté individuelle et le pluralisme politique, fait référence à des idéaux culturellement définis, qui ne sont pas aisément exportables.

6. La dimension politique du débat

On peut voir la dimension politique de la clause sociale dans la fonction de légitimation dont elle serait pourvue[22], c'est-à-dire de renforcement de l'adhésion sociale aux principes de l'économie de marché. L'introduction de mesures sociales protectrices favoriserait l'émergence de consensus sociaux sur les bienfaits du libéralisme économique, et pourrait encourager la naissance d'un pluralisme politique qui refléterait la prise de conscience des acteurs sociaux[23]. De plus, le fait de souligner le sous-développement social des pays en voie de développement permettrait de mettre un accent sur les acquis sociaux des pays industrialisés[24]. Cela se traduirait par une double valorisation du modèle politique et économique libéral. D'une part, aux yeux des populations du Nord, auxquelles seraient rappelés leurs privilèges. D'autre part, à l'endroit des citoyens des pays les moins nantis, qui associeraient ainsi économie de marché à l'éventualité d'obtenir des avantages sociaux. De cette façon, la clause sociale présenterait l'avantage de parler de soi, tout en donnant l'impression de parler des autres (Smouts, 1995).

Par ailleurs, la clause sociale contient l'idée qu'il s'agit d'exporter la démocratie comme modèle de développement social, après la promotion du marché comme mode de régulation sociale. C'est ainsi qu'un type d'argument domine particulièrement le discours américain (États-Unis, 1995, p. 250) : soit celui de

promouvoir les droits humains et démocratiques fondamentaux dans toute société, et cela sans regard au niveau de développement des pays ne respectant pas ces valeurs[25]. Or la questions des droits de l'Homme relève d'une conception politique du libéralisme, et non plus seulement d'une vision économique[26]. De plus, cette valorisation des droits humains se fait en en parallèle à un encouragement à souscrire au libre-échangeisme. Là encore, nous pouvons y voir une certaine incitation à susciter une adhésion populaire aux principes économiques du libéralisme.

D'une manière plus évidente, le contenu politique du débat se retrouve également dans les discussions menées au sein des organisations internationales, où l'on semble se rappeler que l'évolution du système multilatéral se répercute à l'intérieur des frontières étatiques, lorsque par exemple les réglementations nationales sont transformées sous les pressions internationales[27]. De cette façon également, nous pouvons parler de débat politique, parce que la clause sociale permettrait une ingérence internationale dans les affaires qui relevaient jusqu'à présent du national.

L'aspect politique de la clause sociale se vérifie aussi au niveau du discours en vogue, qui traduit des choix idéologiques d'essence libérale. Ce dont il ne s'agit pas, dans cette polémique, c'est d'esquisser une critique de l'économie de marché mondialisante. Bien au contraire, les tenants, comme les opposants de la clause, ont ceci en commun qu'ils encouragent l'expansion des relations économiques internationales. La différence de position réside dans l'interprétation de la clause, vue comme un instrument commercial protectionniste ou non. Enfin, on peut voir le projet de doter les travailleurs d'une protection juridique améliorée (grâce aux traités commerciaux) comme étant un premier pas vers la démocratisation politique. Cette démocratisation serait encouragée par une action sur les sociétés civiles et non sur les États. Cela offrirait l'avantage d'initier un certain désir de la démocratie, qui consoliderait l'institution politique en construction. Favorable à l'expression des libertés individuelles et à leur représentation légitime, le régime démocratique est également garant d'une certaine stabilité politique se traduisant parfois par l'inertie. Cette inertie, où serait favorisé le dialogue plutôt que la confrontation, introduirait une certaine forme de paix sociale[28]. Ainsi, avec la clause sociale, on obtiendrait un parfait exemple du lien entre commerce, progrès social et paix. Ce lien non pas spontané mais politiquement imposé, montrerait aussi que le libéralisme économique ne génère pas automatiquement le mieux-être social, mais bien qu'une intervention soit nécessaire pour en corriger les abus.

Conclusion : sur les limites des bienfaits sociaux du commerce

À travers ce texte, nous avons tenté de livrer une vue d'ensemble sur les enjeux recouvrant l'éventualité d'une clause sociale ajoutée aux traités commerciaux internationaux. Définition, fonctionnement, dualité du débat, position des acteurs actifs et exploration des motifs autres que ceux invoqués par les contempteurs de la question, tels étaient les thèmes que nous nous donnions à couvrir. Il y a cependant au moins deux précisions qui doivent être faites pour combler ce qui autrement pourraient paraître des lacunes.

D'abord, nous ne prétendons pas démontrer ici que la démocratie soit un sous-produit du libéralisme économique, bien au contraire. L'emphase que nous mettons sur la portée politique du projet d'une clause sociale consistait essentiellement à accompagner une explication selon laquelle les motivations américaines pouvaient être interprétées sur un autre plan que celui de la protection ou de la conquête des marchés, ou encore de la simple éthique désintéressée. Dans notre exposé, la promotion des droits du travail, substrat de la question plus vaste des droits de l'Homme, autorisait ainsi la valorisation d'une conception libérale du monde, à la fois économique et politique. Deuxièmement, cette insistance de notre part à souligner l'aspect politique d'une clause sociale ne signifiait pas que nous avons évacué les justifications d'ordre interne, essentiellement protectionnistes, qui prévalent aussi dans ce débat. Pour revenir sur cette question, il est sûr que la clause corresponde à deux objectifs interreliés : la protection des industries nationales exposées à la concurrence venant des pays où les conditions de travail sont basses, et la promotion d'une amélioration de ces conditions dans les pays visés. Des deux objectifs, celui qui nous a paru le plus intéressant à analyser était le second, auquel nous avons ajouté une dimension politique qualifiée de discursive. Nous n'avons pas procédé à une étude méthodique de la question du protectionnisme parce que nous aurions du faire appel à des analyses économiques, et que l'objet de notre démarche n'était pas de mettre l'accent sur les effets économiques d'une éventuelle clause sociale. Les interrogations soulevées par les débats sur la clause sociale rappellent à bien des égards les discussions

sur les effets sociaux du libéralisme économique. Nous l'avons mentionné en introduction à nos propos, il s'agit d'une polémique quasi-classique, menée essentiellement par les critiques défavorables à l'épanouissement du modèle d'économie de marché. L'actualisation de ces préoccupations nous paraît être un signe encourageant de ce que l'on pourrait appeler un désenchantement de l'économicisme ambiant. On serait presque tenté d'y voir un processus de redéfinition de la place de l'homme, dans une économie somme toute créée par lui. Mais conclure cela, même sous la forme interrogative, serait d'un enthousiasme par trop précoce. Car la clause sociale, faut-il le rappeler, n'a guère franchi le stade de la déclaration d'intentions. C'est dans ce sens que nous posons sa fonction en termes essentiellement discursifs, puisque rien dans ce débat n'indique qu'il y ait eu quelque évolution que ce soit.

Pour terminer, le débat sur la clause sociale semble souligner les limites des conceptions classiques du commerce. Selon cette interprétation, les libéralisations commerciales sont à l'avantage de chacune des parties, qui y bénéficient de gains se traduisant sur le plan social par un mieux-être amélioré. Or le débat sur la clause sociale montre bien que les inégalités sociales peuvent constituer un avantage comparatif pour les pays se spécialisant dans les productions à forte intensité en main-d'oeuvre. C'est donc dire que le commerce n'est pas un jeu à somme nulle où les participants sont tous gagnants. Ainsi, la clause viendrait corriger un déséquilibre favorisé par le commerce. N'est-ce pas là un aveu de la contradiction possible entre libre-échange et mieux-être social?

Bibliographie

Abréviations : Bureau international du travail (BIT), Conférence internationale du travail (CIT), Organisation mondiale du commerce (OMC)

Banque mondiale (1995), << Labor Standards and International Trade >>, *Workers in an Integrating World*, Oxford University Press, World Development Report 1995, pp. 78-79.

Besse, Geneviève (1994), << Mondialisation des échanges et droits fondamentaux de l'homme au travail : quels progrès possibles aujourd'hui? >>, *Droit social*, novembre, pp. 841- 849.

BIT (1994a), << L'Organisation mondiale du commerce et la clause sociale >>, *Revue internationale du travail*, 3, pp. 448- 456.

-- (1994b), << L'OIT et Bretton Woods : une vision commune? >>, *Revue internationale du travail*, 5-6, pp. 761-775.

-- (1994c), << Le pari du développement au bénéfice de tous >>, *Travail*, 9, pp. 4-5.

-- (1994d), *Des valeurs à défendre, des changements à entreprendre, la justice sociale dans une économie qui se mondialise : un projet pour l'OIT*, Genève, Rapport du Directeur général, 84 p.

Brand, Diana et Ralf Hoffmann (1994), << Le débat sur l'introduction d'une clause sociale dans le système commercial international : quels enjeux? >>, *Problèmes économiques*, novembre, pp. 5-13.

CIT (1994), << Compte-rendu provisoire >>, Genève, *Compte-rendu des travaux*, 81e session, pp. 1/1-1/5 et 9/33.

Charnovitz, Steve (1995), << Labor rights overseas >>, *Monthly Labor Review*, août, pp. 77-78.

-- (1987), << L'influence des normes de travail sur le système du commerce mondial, Aperçu historique >>, *Revue internationale du travail*, septembre-octobre, pp. 635-657.

-- (1984), << Caribbean Basin Initiative : setting labor standards >>, *Monthly Labor Review*, novembre, pp. 54-56.

Collingsworth, Terry, J. William Goold et Pharis J. Harvey (1994), << Labor and Free Trade, Time for a Global New Deal >>, *Foreign Affairs*, janvier-février, pp. 8-13.

Dufour, Sophie (1995), << La libéralisation des échanges mondiaux et le respect des règles fondamentales en matière sociale : un lien controversé >>, *Revue Études internationales*, juin, pp. 275-289.

Edgren, Gary (1979), << Normes équitables de travail et libéralisation du commerce >>, *Revue internationale du travail*, septembre-octobre, pp. 557-570.

États-Unis (1995), << Trade and Labor Standards >>, dans *Économic Report of the President, Transmitted to the Congress*, Washington, février, pp. 249-251.

Fields, Gary (1995), *Trade and Labor Standards : A Review of the Issues*, Paris, OCDE, 35 p.

Hansenne, Michel (1994), << La dimension sociale du commerce international >>, *Droit social*, novembre, pp. 839-840.

Hansson, Göte (1990), << Harmonization of Labour Standards >>, dans *Harmonization and International*

Trade, London, New York, Routledge, pp. 89-101.

-- et Mats Lundahl (1984), << A Social Clause against Discrimination in the Labor Market >>, *Journal of Development Economics*, 14, pp. 395-405.

Maindrault, Marc (1994), << Les aspects commerciaux des droits sociaux et des droits de l'homme au travail >>, *Droit social*, novembre, pp. 850-855.

Mosley, Hugh G. (1990), << La dimension sociale de l'intégration européenne >>, *Revue internationale du travail*, 2, pp. 157-176.

OMC (1995a), *Il y avait près de vingt ans que le commerce mondial n'avait pas progressé aussi rapidement...*, Communiqué de presse, press/8, mars, 8 p.

-- (1995b), <<Le commerce mondial en 1994, par régions et par principaux partenaires >>, *Focus*, mars-avril, pp. 6-9.

-- (1995c), *Sur le chemin de Singapour*, Communiqué de presse, press/13, mai, 9 p.

-- (1995d), << Le risque du protectionnisme >>, *Focus*, juillet, p. 5.

-- (1995e), *Le défi mondial : les possibilités et les choix qu'offre le système commercial multilatéral*, Communiqué de presse, press/25, octobre, 15 p.

Sabourin, Louis (1994), << L'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) et l'organisation mondiale du commerce (OMC) >>, dans *Organisations économiques internationales, documents assemblés et présentés par Louis Sabourin*, Paris, La Documentation Française, pp. 215-277.

Servais, Jean-Marie (1989), << La cause sociale dans les traités de commerce : prétention irréaliste ou instrument du progrès social? >>, *Revue internationale du travail*, 4, pp. 463- 473.

Smouts, Marie-Claude (1995), << Les organisations internationales et l'inégalité des États >>, *Revue internationale des sciences sociales*, UNESCO, juin, pp. 259-271.

Van Liemt, Gisbert (1989), << Normes minimales du travail et commerce international : une clause sociale serait-elle opérante? >>, *Revue internationale du travail*, 4, pp. 475- 492.

Références

- [1]. Les normes de base sont préférées à des normes dites << additionnelles >>, dont l'amélioration dépend surtout du niveau de développement économique. Il s'agit notamment des salaires minimums et des standards de santé et sécurité. Selon la Banque mondiale, si ce type de normes était ajouté aux traités commerciaux internationaux, cela pourrait provoquer une diminution du commerce mondial, tout en pénalisant les pays en développement qui affranchiraient des coûts inadaptés à leurs capacités économiques. Voir Banque mondiale (1995), p. 78-79.
- [2]. Besse (1994), p. 844-845; Brand et Hoffmann (1994), p. 6; Dufour (1995), p. 283; Maindrault (1994), p. 854; Van Liemt (1989), p. 480.
- [3]. Voir à ce sujet BIT (1994c), pp. 4-5 où le directeur général reprend les déclarations du délégué syndical du Royaume-Uni à la 81^e Conférence internationale du travail (CIT). En voici un extrait : << Il ne s'agit en aucun cas, au travers d'une clause, d'établir des salaires minimaux mondiaux ni de transférer les conditions salariales des pays développés vers les pays en développement (...). L'objectif auquel tout le monde peut souscrire, est d'abolir des pratiques de travail qui violent les droits élémentaires de l'homme. En un mot, ce qu'il convient de protéger, ce n'est pas le commerce, mais les gens. >>
- [4]. Nous utilisons le passé dans cette phrase car l'OMC a été créée le 7 avril 1994, sans qu'il y ait pour cela de conditions (sociales) à l'entrée. La proposition n'a donc pas été retenue.
- [5]. Voir, du ministère du Travail français, Besse (1994), p. 846, sur la résolution adoptée le 9 février 1994 par le Parlement européen.
- [6]. Leur contrôle serait assuré par une coopération des pays bénéficiaires qui certifieraient eux-même les produits exportés comme ayant été fabriqués à des conditions sociales satisfaisantes. L'Union européenne vérifierait à son tour la validité de ces certificats (Maindrault, 1994, p. 851).
- [7]. Certains auteurs (Maindrault, 1994) avancent l'idée qu'il existerait une différence entre l'approche européenne du problème posé par le respect du contenu social des SPG et l'approche américaine. Voir également Dufour (1995), sur la différence d'intentions entre Américains et Européens. Les Européens mettraient l'accent sur la dimension incitative de la clause, qui ferait peser sur les pays en développement l'effort de certifier les conditions dans lesquelles les exportations sont produites. Les États-Unis feraient un usage plus unilatéral de l'octroi du SPG, en insistant particulièrement sur l'aspect contraignant de la clause. L'instauration de normes sociales encouragées par le SPG peut être sanctionnée par le président des États-Unis, habilité par le Congrès à retirer le privilège en cas d'insatisfaction des progrès réalisés.

L'*Omnibus Trade Act* (section 301) des États-Unis prévoit des rétorsions commerciales exercées à l'égard du pays concerné. Par ailleurs, les droits couverts par le SPG américain sont plus nombreux que ceux proposés par l'Europe, qui n'y inclut que les droits à la liberté syndicale, à la négociation collective et l'interdiction du travail des enfants. Les États-Unis ajoutent à cette liste l'interdiction du travail carcéral forcé, le salaire minimum, les horaires de travail, l'hygiène et la sécurité au travail.

[8]. Voir BIT (1994d), p. 58 : « Pour dissiper les méfiances et jouer un rôle vraiment utile, l'OIT doit reconnaître tout à la fois qu'elle ne saurait être absente de ce débat sans manquer à sa vocation, mais qu'il n'est pas non plus question pour elle de s'associer à des restrictions visant les échanges ou à une égalisation forcée des coûts sociaux. »

[9]. Cette objection peut être repoussée si l'on donne l'exemple de récents accords économiques régionaux qui sont pourvus d'une dimension sociale (Accord de libre-échange nord américain et Communauté européenne). De plus, la libéralisation des échanges internationaux dépasse largement le commerce des marchandises. L'Accord général couvre maintenant les services, la propriété intellectuelle et l'environnement (Dufour, 1995, p. 286).

[10]. Selon Hansson (1990), pp. 93-97, une norme salariale améliorerait le sort des travailleurs issus des secteurs d'exportation, mais la hausse des coûts du travail amènerait une baisse de l'emploi disponible et des heures travaillées. Ces nouveaux chômeurs pourraient alors se voir rémunérés plus faiblement encore dans les secteurs internes de l'économie, étant donné le grossissement du nombre de demandeurs d'emploi. Une clause sur le travail des enfants priverait des familles d'un revenu supplémentaire. Une clause sur les heures de travail signifierait moins de revenus pour la main-d'œuvre, car moins d'heures de travail... et ainsi de suite.

[11]. Voir OMC (1995), p. 10, pour les chiffres. Cet article, intitulé « Les pays en développement ont accru leur part dans le commerce mondial », désigne l'Asie comme étant la seule région ayant enregistré une forte croissance de leur commerce extérieur (10% en valeur au cours des dix dernières années), tandis que le commerce des autres régions en développement a stagné ou s'est légèrement contracté. Au cours des années 1991 allant jusqu'à 1993, l'Asie a enregistré une hausse de 1,7% de ses parts dans les exportations mondiales de marchandises, passant de 13,1 à 14,8% (l'Amérique latine a vu ses parts passer de 4,2 à 4,4%, l'Afrique de 2,9 à 2,5 et le Moyen-Orient de 3,5 à 3,4, sur un total pour les pays en développement passant de 23,6 à 25,1%).

[12]. « Un des objectifs sous-jacents à l'introduction d'une "clause sociale" est la limitation des délocalisations. Une concurrence internationale intensive peut conduire certains pays à abaisser leurs normes de travail pour améliorer leur compétitivité externe. Ce comportement sera d'autant plus vraisemblable que le capital et le travail seront flexibles et que les taux de change seront rigides. » (Besse, 94, p. 844)

[13]. « Au fond, l'idée de normes du travail équitables n'est pas protectionniste, elle est antiprotectionniste. Alors que les travailleurs du monde entier bénéficieraient de la nouvelle division du travail permise par le commerce international, la libéralisation des échanges se heurte à un obstacle chaque fois que l'un des partenaires met en doute l'équité des pratiques appliquées par un autre en matière de travail. Fixer un plancher pour les droits des travailleurs offre la possibilité d'écarter l'une des plus grandes justifications des restrictions à l'importation. » (Charnovitz, 1987, p. 654).

[14]. Cette thèse pour le moins étonnante provient de M. Olson (1963), « Rapid Growth as Destabilizing Force », *Journal of Economic History*, vol. 23. La discussion sur la théorie comparative des révolutions, reprenant les propos exposés dans cet article, est menée dans Brand et Hoffmann (1994), p. 9.

[15]. Voir l'article de Pierre-Noël Giraud (1995), « Libre-échange et inégalités », *Problèmes économiques*, mars, pp. 6-13, où l'auteur soutient que le libre-échange entre pays industrialisés et pays en développement n'est pas nécessairement responsable de la hausse des taux de chômage dans les pays industrialisés.

[16]. Pour une rapide description des propositions américaines au GATT, lire Jeffrey S. Shott (1995), *The Uruguay Round, An Assessment*, Washington, Institute for International Economics, p. 37.

[17]. Voir OMC (1995e), p. 11, pour un compte-rendu des propos de l'actuel directeur général de l'Organisation : (...) « parlons-nous de l'avantage comparatif dont les pays en développement jouissent du fait du niveau plus bas de leurs salaires -- comme on présente souvent les choses -- des droits de l'homme ou des normes du travail? », questionne-t-il. Les sujets recouverts par cette clause sont présentés dans la même logique: « Il faut identifier les questions-clés en relation avec le commerce; par exemple, faut-il considérer le travail des enfants et les droits syndicaux sous l'angle des normes de travail ou sous celui des droits de l'homme? » Disons, pour clore la question de la position de l'OMC sur la

question d'une clause sociale, qu'elle n'est pas des plus nette.

[18]. Dans la Communauté européenne, la France, l'Allemagne, la Belgique, l'Irlande et le Danemark se sont prononcés en faveur de la clause lors de la 81e conférence internationale du travail (CIT). L'Espagne, l'Italie, la Grèce, le Portugal ne s'y sont pas opposés.

[19]. Pour un aperçu de ce qui est contenu dans la Charte sociale européenne et une historique des débats ayant accompagné ses différentes formulations, voir Mosley (1990).

[20]. Au sujet de l'idéalisme de la politique extérieure américaine, voir Robert Gilpin (1987), *The Political Economy of International Relations*, Princeton (N.J.), Princeton University Press, p. 90 : "The United States had ideological, political and strategic motives to seek a liberal world economy; it desired to promote its value abroad, to create a secure international order."

[21]. Voir à cet égard, l'exemple récent de la Chine, où les déclarations éthiques ont cédé le pas aux accords économiques. En effet, le président américain William Clinton déclarait dès son entrée à la Maison-Blanche que la Clause de la nation la plus favorisée ne serait prolongée en faveur de la Chine que si des progrès significatifs en matière de droits de l'Homme étaient réalisés (dans un délai d'un an). Bien qu'aucun progrès n'ait été réalisé, la Chine continue de bénéficier de la clause. Il faut croire que l'administration américaine ait jugé risqué de s'aliéner l'énorme marché d'exportation que représente la Chine (qui représente, selon Brand et Hoffmann, 9 milliards de dollars de chiffres d'affaires et 180 000 emplois prévus). Le Président a par ailleurs déclaré qu'à l'avenir, les questions commerciales ne seraient pas liées au problème des droits humains.... Déclaration des plus contradictoires étant donné l'engagement américain à promouvoir la clause sociale sur une base multilatérale. Cet épisode illustre bien l'argument développé dans le texte, à savoir que le marché doit précéder la réforme politique, c'est-à-dire qu'on commence par ouvrir les marchés extérieurs, pour ensuite promouvoir certains éléments politiques de démocratisation, en encourageant une amélioration du droit des travailleurs.

[22]. Voir Éthier et Duquette (1995), p. 22-23 : << Les progrès simultanés de l'ajustement économique, d'un côté et des processus de transition démocratique (...) de l'autre, indiquent par ailleurs que les réformes libérales n'entravent pas nécessairement l'instauration et le développement de la démocratie. Elle peuvent même, dans certaines conditions et à divers égards, contribuer à ces changements politiques. Ainsi, au Mexique et au Chili, les effets économiques bénéfiques des réformes libérales menées durant les années 80 (...) ont favorisé l'émergence d'un consensus social sur le bien-fondé du nouveau modèle libéral. (...) Or une telle satisfaction constitue un des éléments fondamentaux de la légitimité et de la consolidation d'un régime politique. >>

[23]. Les liens entre économie de marché et démocratisation des institutions politiques relèvent d'une relation de cause à effet dans les interprétations classiques. Ainsi, une stratégie américaine véritablement libérale consisterait à promouvoir le marché, puis la démocratie, pour qu'un consensus social soit possible sur la légitimité du système économique. Le lien entre marché et démocratie est contesté par des auteurs critiques, comme André Tosel (1995), *Démocratie et libéralismes*, Paris, Kimé, p. 12, pour qui la démocratie n'a jamais été générée par le marché, mais a été le produit des luttes ouvrières. Pour Tosel, le développement de l'économie de marché peut conduire à suffoquer la démocratie et la réduire à une << simple technologie sociale de l'accumulation du capital >> (p. 7)

[24]. Pour quelques auteurs, les droits sociaux représentent une préoccupation récente qui a remplacé la sensibilisation aux problèmes de développement ainsi que la question de l'inégalité des États sur la scène politique et économique internationale (Smouts, 1995, p. 264) : << L'humanitaire, les droits de l'homme et l'environnement ont remplacé le développement. L'émotion et l'urgence ont pris le pas sur l'effort et le long terme. (...) Ces thèmes, il est vrai, sont autrement plus médiatiques. Ils ont aussi le délicat avantage de permettre de parler de soi en faisant semblant de parler d'autrui. >>

[25]. Voir à ce sujet Charnovitz (1984), p. 54, qui partage le point de vue selon lequel clause sociale permet d'encourager le développement d'un pluralisme politique dans les pays en développement. Au sujet de l'initiative pour le Bassin des Caraïbes, il écrivait : "By promoting free trade unions, the United States intended not only to contribute to democratic pluralism, but also to provide foreign workers the institutional base needed to earn their rightful share of the income generated by the initiative."

[26]. Lire Pierre Rosanvallon (1989), *Le libéralisme économique, histoire de l'idée de marché*, Paris, Seuil, p. 158 : << Ce qu'il est convenu d'appeler en général le libéralisme politique renvoie en fait à deux doctrines : l'affirmation des droits de l'homme d'une part et l'affirmation de la société de marché d'autre part. >>

[27]. Sur la politisation du système multilatéral, voir la conférence donnée par le directeur général de l'OMC à l'Université Harvard (OMC, 1995e, p. 25) : (...) << Le système multilatéral se politise. C'est que

son évolution touche de plus en plus aux réglementations nationales et non plus seulement aux obstacles transfrontières; c'est aussi que les problèmes qui se posent au système sont de plus en plus politiques et de moins en moins techniques. >> Voir également les thèses de Ronald Rogowski (1989), *Commerce and Coalitions : How Trade Affects Domestic Political Alignments*, Princeton (N.J.), Princeton University Press, concernant les pressions du système commercial multilatéral sur les politiques nationales.

[\[28\]](#). Sur la démocratie garante de la paix sociale (et non de la confrontation), voir Ludvig von Mises (1981), *Socialism*, Indianapolis, Liberty Classics, p. 226 : " Thus we see how mistaken it is to regard the terms democratic and revolutionary as synonymus or even as similar. Democracy is not only not revolutionary, but it seeks to extirpate revolution. (...) Liberalism, recognizing that the attainment of the economic aims of man presupposes peace, and seeking therefore to eliminate all causes of strife at home or in foreign politics, desires democracy."