UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

EXPORTER LE NEW DEAL ?
ÉCONOMIE POLITIQUE DU LIEN ENTRE COMMERCE ET NORMES DU TRAVAIL DANS LA POLITIQUE COMMERCIALE DES ÉTATS-UNIS.

THÈSE

PRÉSENTÉE

COMME EXIGENCE PARTIELLE

DU DOCTORAT EN SCIENCE POLITIQUE

PAR

SYLVAIN ZINI

DECEMBRE 2013

À Jacinthe
et à Marianne

REMERCIEMENTS

Tout d'abord, je tenais à remercier mon directeur Christian Deblock. Sans son soutien constant, cette thèse n'aurait jamais vu le jour. Grâce à ses conseils, ses suggestions et aussi sa rigueur, il m'a permis d'aller puiser des ressources inespérées. Cette thèse est aussi le fruit de son travail et de sa patience. Il m'aura beaucoup appris lors des huit dernières années.

Cette thèse m'a permis d'obtenir la collaboration et le soutien moral et financier du CÉIM durant toute la durée de la rédaction. J'en suis très reconnaissant. Un merci tout particulier à Mathieu Arès qui m'a ouvert de nombreuses portes. Il m'a lu et relu d'innombrables fois, il m'a soutenu dans de nombreuses démarches de financement et m'a ouvert des portes afin de m'assurer un avenir professionnel. Il en est chaleureusement remercié. De nombreux autres membres m'ont offert leur soutien. Merci à Michèle Rioux et Dorval Brunelle pour les recherches menées ensemble et les discussions qu'elles ont pu susciter. Merci à David Dagenais et Marie-Pierre Boucher pour les nombreuses fois où nous avons refait le monde ensemble. Leurs commentaires sur mon travail ont été très appréciés. Merci aussi à Valérie Fournier-L'Heureux et Léa Bernard-Desrosiers d'avoir complété la lourde tâche de corriger les différents chapitres de ma thèse.

D'autres personnes et organismes m'ont offert un soutien, je les remercie. Les départements de science politique de l'UQAM et de l'Université de Montréal, ainsi que le programme d'études internationales à l'Université de Montréal m'ont offert le privilège d'enseigner dans leur enceinte. En plus de leur apport financier indéniable, ces expériences de travail m'ont permis d'exercer un métier passionnant et de rencontrer des centaines d'étudiants avides de connaissance. Par ailleurs, lors de mon séjour aux États-Unis, j'ai pu bénéficier des connaissances de Grégory Schoepfle au département du travail, ainsi que de celles Tim Shorrock à l'AFL-CIO. Qu'ils en soient chaleureusement remerciés.

Enfin, il n'est pas possible de terminer cette thèse sans remercier tous les membres de ma famille. Mes parents qui m'ont transmis leur soif infinie de connaissance, et un soutien moral indéfectible. Ma sœur et ses enfants qui ont dû subir la négligence du fait de mon éloignement et de mon travail acharné. Mon grand ami Martin à qui je n'ai pas assez souvent donné de nouvelles. Ma belle-famille qui m'a toujours considéré comme un des leurs depuis

que je vis de ce côté-ci de l'Atlantique. Enfin et surtout, les deux femmes de ma vie. À ma femme Jacinthe. Nous avons vécu tant de moments difficiles, cette thèse est aussi la tienne. Et à ma fille Marianne, son énergie m'aura permis de mener à terme cette épopée éprouvante. Cette thèse vous est dédiée.

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES FIGURES xiii

LISTE DES TABLEAUX xv

LISTE DES ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS xvii

RÉSUMÉ xix

INTRODUCTION GÉNÉRALE 1

Le débat théorique 3

Le débat politique 6

Éléments de méthode 9

Principales conclusions et apports à la recherche 11

Plan de la thèse 13

PARTIE 1
LES IDÉES. BASES CONCEPTUELLES POUR COMPRENDRE L'ÉMERGENCE DU PROJET DE CLAUSE SOCIALE 16

CHAPITRE 1
LES INSTITUTIONS, LES IDÉES ET LES INTÉRÊTS : UNE ÉCONOMIE POLITIQUE INTERNATIONALE INSTITUTIONNALISTE 18

Introduction du chapitre 1 18

1.1 Mondialisation, emploi et normes du travail : état de la question 19

1.1.1 Effet du commerce international sur l'emploi, les inégalités et les conditions de travail 19

1.1.2 Les effets d'un différentiel de normes du travail nationales dans un contexte d'économies de plus en plus ouvertes 24

1.1.3 Quelle (s) politique (s) faut-il mettre en œuvre pour pallier les effets négatifs de l'ouverture économique sur l'emploi et les normes du travail ? 26

1.1.4 Une clause sociale reliant les régimes internationaux du commerce et du travail est-elle possible ? 29

1.2 Protectionnisme déguisé, néo-impérialisme ou projection des préférences politiques ? Les approches existantes pour expliquer l'émergence de la clause sociale 33

1.2.1 Public Choice et pluralisme : déterminants internes à la clause sociale 33

1.2.2 L'hégémon prédateur : quand les tiers-mondistes et les néolibéraux font cause commune 37

1.2.3 Les motivations politiques à la clause sociale : exportations de valeurs et recherche de légitimité 39

1.3 Cadre théorique : l'intégration des institutionnalismes 40

1.3.1 Les variables fondamentales de l'analyse institutionnaliste 41

1.3.2 Le premier niveau. La formulation de la politique commerciale américaine : idées, intérêts et institutions 45

1.3.3 Le deuxième niveau. Économie politique internationale institutionnaliste : encore les institutions, les idées et les intérêts 56

1.4 Questions de recherche, hypothèses et méthodologie 82

1.4.1 Questions de recherche 82

1.4.2 Hypothèses 82

1.4.3 Objectifs de recherche et repères chronologiques 83

1.4.4 Méthode de recherche 85

CHAPITRE 2
LES CLAUSES SOCIALES AMÉRICAINES, FILLES DU LIBÉRALISME RÉFORMISTE 93

Introduction du chapitre 2 93

2.1 Le libéralisme réformiste : un monde régi par l'égalité des opportunités 94

2.1.1 Le libéralisme, une famille philosophique éclatée 94

2.1.2 Le libéralisme réformiste 99

2.2 Le libéralisme réformiste et le monde : coopération économique, coopération sociale 104

2.2.1 Comment les libéraux conçoivent le monde 104

2.2.2 Le libre-échange : un consensus libéral cachant des vues contradictoires 107

2.3 Commerce et normes du travail : comment libéraliser et obtenir le progrès social ? 110

2.3.1 Les fondements théoriques de la clause sociale dans la perspective du libéralisme réformiste 110

2.3.2 Les moyens pour assurer une ouverture commerciale accompagnée du progrès social 118

Conclusion du chapitre 2 119

PARTIE 2
1818-1988 L'ÉMERGENCE DES DIFFÉRENTS PROJETS DE CLAUSES SOCIALES À TRAVERS L'HISTOIRE..... 121

CHAPITRE 3
1818-1951 : SALARIAT, COMMERCE ET PROGRÈS SOCIAL. LES ORIGINES DU PROBLÈME. 124

Introduction du chapitre 3 124

3.1 Genèse des normes internationales du travail : une nécessaire mise à niveau pour affronter la concurrence mondiale (1818-1944) 125

3.1.1 Révolution industrielle, normes du travail et concurrence : les fondements historiques de la clause sociale 126

3.1.2 À la défense des normes internationales du travail : les forces en présence avant la création de l'OIT 131

3.1.3 Paix, prospérité, justice sociale : les fondements de l'OIT : 1919-1944 133

3.2 Les États-Unis, le commerce et les normes du travail : 1860-1933 : l'émergence d'un protectionnisme social ? 140

3.2.1 1860-1866 : la Guerre de Sécession, et ses fondements socioéconomiques.....140

3.2.2 1866-1929 : le modèle de développement américain : Smith à l'intérieur, List à l'extérieur.....142

3.2.3 La crise de 1929 : remise en cause du modèle de développement 150

3.3 Le New Deal, les normes du travail et le commerce international : 1933-1944 153

3.3.1 Le New Deal, expression américaine du nouveau libéralisme.....153

3.3.2 Les ruptures avec le laissez-faire 155

3.3.3 Mutation du salariat et réformes sociales 156

3.3.4 Une nouvelle politique commerciale : ouverture et réciprocité 159

3.4 La planification de l'ordre international d'après-guerre et la place respective du commerce et des normes du travail..... 163

3.4.1 De l'échec de l'ordre promu par la SDN à la Deuxième Guerre mondiale.....163

3.4.2 La Charte de Philadelphie : vers une justice sociale mondiale ?.....163

3.4.3 Le Prêt-Bail, la Charte de l'Atlantique et la Conférence La Havane : commerce et travail, des enjeux reliés 167

3.4.4 Échec de l'OIC et de la clause sociale : Guerre froide et retour du conservatisme aux États-Unis 179

Conclusion du chapitre 3 182

CHAPITRE 4
1950-1980 : DE L'APOGÉE À LA CRISE DU « LIBÉRALISME ENCHÂSSÉ » 184

Introduction du chapitre 4 184

4.1 L'âge d'or du « libéralisme enchâssé ». Interdépendance et progrès social 1950-1970 186

4.1.1 Guerre froide et reconstruction. L'ère de la libéralisation tranquille 1947-1970 187

4.1.2 Du « Fair Deal » à la grande société. L'âge d'or du capitalisme du consensus aux États-Unis 1950-1970 199

4.2 Crise économique, crises politiques : terreau d'un nouveau nationalisme économique ? 204

4.2.1 Déficits commerciaux, firmes transnationales et apparition de nouveaux concurrents économiques 205

4.2.2 La dégradation de la conjoncture économique 207

4.2.3 Les tensions mondiales : crise économique et première crise du multilatéralisme commercial et du régime international du travail 211

4.3 La loi commerciale de 1974 : un repli nationaliste des États-Unis ? 213

4.3.1 La loi de 1974 : La réciprocité au service du nationalisme économique ? 213

4.3.2 Apparition des normes du travail dans la politique commerciale : un protectionnisme déguisé ? 216

4.3.3 Les discussions pour intégrer les normes du travail au sein du GATT (1979) 222

Conclusion du chapitre 4 224

CHAPITRE 5
1980-1988 : LE RETOUR DES CLAUSES SOCIALES. MOBILISATION DES INTÉRÊTS ET INSTITUTIONNALISATION 226

Introduction du chapitre 5 226

5.1 1980-1984 : L'ère des régressions : néolibéralisme et nouvelle politique commerciale 228

5.1.1 La fin de l'ère réformiste : Reagan et le retour du conservatisme militant 229

5.1.2 Les débuts de l'ère globale : la nouvelle croisade commerciale du président Reagan....233

5.2 La meilleure défense c'est l'attaque : la coalition travailleurs-libéraux et la mise en place d'une clause sociale 238

5.2.1 La mobilisation compte. La stratégie médiatique et militante de la coalition pour le respect des droits des travailleurs. 1982-1984....238

5.2.2 Une première victoire : l'inclusion des normes du travail au sein du système généralisé des préférences....255

5.3 La pérennisation : les autres programmes de préférence et la loi commerciale de 1988.... 260

5.3.1 La pérennisation et l'approfondissement : l'inclusion des normes du travail dans les autres systèmes des préférences commerciales....260

5.3.2 Retour du protectionnisme social ? La Loi commerciale de 1988 et le retour des réciprocitariens 264

Conclusion du chapitre 5.... 268

PARTIE 3
1986-2008 : PARCOURS MILITANTS ET STRATÉGIES AMÉRICAINES POUR PROMOUVOIR L'ÉMERGENCE D'UNE CLAUSE SOCIALE GLOBALE 271

CHAPITRE 6
1986-1996 : GOING GLOBAL ? L'INTERNATIONALISATION DES DISCUSSIONS SUR LA CLAUSE SOCIALE.... 275

Introduction du chapitre 6 275

6.1 Cycle de l'Uruguay, acte 1 : les négociations piétinent (1986-1990) 277

6.1.1 La tentative d'inscrire les normes du travail à l'ouverture du Cycle de l'Uruguay....277

6.1.2 Les discussions sur les normes du travail durant les premières années des négociations du Cycle de l'Uruguay (1987-1990)....282

6.2 L'ALÉNA, de la contestation des travailleurs à l'inclusion d'une clause sociale 288

6.2.1 L'ALÉNA de G. H. Bush : sous le feu nourri des syndicats (1990-1992) 288

6.2.2 L'ALÉNA de Clinton. Une coopération internationale sur le travail peu contraignante (1993)....298

6.3 Retour au Multilatéralisme. La discussion sur les normes du travail à Marrakech et à Singapour (1994-1996).... 310

6.3.1 Cycle de l'Uruguay, acte 2 : absence de toute référence aux normes du travail dans l'Acte de Marrakech (1994) 310

6.3.2 La bataille de Singapour : l'émergence d'un compromis boiteux (1996) 316

Conclusion du chapitre 6 327

CHAPITRE 7
1997-2000 : CLINTON ET LA GLOBALISATION À VISAGE HUMAIN 329

Introduction du chapitre 7 329

7.1 Changement de forum acte 1. Le débat sur les normes fondamentales du travail à l'OCDE 330

7.1.1 Le choix de l'OCDE comme forum 330

7.1.2 Principaux développements du rapport de l'OCDE sur le commerce et les normes fondamentales du travail 333

7.1.3 L'influence des États-Unis et de la coalition travailleurs-libéraux sur le contenu du rapport 338

7.1.4 Les effets internationaux du rapport de l'OCDE 340

7.2 Changement de forum, acte 2 : le nouvel agenda de L'OIT et la *Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail* (1998) 341

7.2.1 Retour sur la crise de l'OIT depuis les années 1980 341

7.2.2 La relance de l'OIT et la gouvernance de la globalisation 343

7.2.3 Vers la ratification de la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail 344

7.2.4 Portée de la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail 349

7.2.5 Le rôle des États-Unis dans l'émergence de la déclaration 352

7.3 Le social prime sur le commerce ? La montée des tensions : de l'absence de Fast-Track à la Conférence de Seattle (1997-1999) 354

7.3.1 La politique commerciale américaine au point mort. L'absence de consensus pour adopter une nouvelle loi commerciale 354

7.3.2 La coalition travailleurs-libéraux en action : les demandes de clause sociale multilatérale au sein des instances américaines 358

7.3.3 La mise en place de coalitions transnationales pour et contre la clause sociale 360

7.3.4 Le sujet commerce-travail au sein de l'OMC avant la conférence de Seattle 363

7.3.5 La Conférence de Seattle : les recettes d'un fiasco 367

7.3.6 La question du lien commerce-travail au sein de la conférence : vers un (timide) consensus.....369

7.3.7 Les progressistes renforcés par l'échec de Seattle 373

7.4 Un bilatéralisme progressiste ? Les accords bilatéraux avec le Cambodge et la Jordanie..... 375

7.4.1 L'accord avec le Cambodge : une nouvelle méthode pour améliorer les conditions de travail.....375

7.4.2 L'ALE avec la Jordanie : nouvelle référence en termes de clause sociale ?.....377

Conclusion du chapitre 7. L'héritage de l'Administration Clinton : un agenda social international étouffé par ses critiques 380

CHAPITRE 8
2001-2008 : L'ÈRE DE LA POLARISATION. LA POLITISATION DU LIEN ENTRE COMMERCE ET TRAVAIL 382

Introduction du chapitre 8 382

8.1 L'offensive républicaine : des clauses sociales amoindries..... 383

8.1.1 De la recherche du consensus bipartisan à la croisade contre le terrorisme : le destin des normes du travail dans la loi commerciale américaine (2001-2002) 384

8.1.2 L'Agenda de Doha pour le développement : la clause sociale multilatérale morte et enterrée ? (2001-…) 404

8.1.3 Les clauses sociales au sein des accords bilatéraux américains 2002-2006 : les droits des travailleurs sont-ils redevenus un bien de luxe ?.....407

8.2 La revanche des libéraux. La Nouvelle politique commerciale pour l'Amérique (2007-2008)..... 431

8.2.1 La Nouvelle politique commerciale pour l'Amérique : partager les bienfaits de la globalisation. 431

8.2.2 L'Accord de promotion du commerce entre le Pérou et les États-Unis : des avancées considérables 434

8.2.3 Entre soutien critique et rejet : la coalition libéraux-travailleurs face au nouvel accord 441

Conclusion du chapitre 8..... 446

PARTIE 4
UNE MONDIALISATION (PLUS) RESPECTUEUSE DES TRAVAILLEURS? BILAN DES CLAUSES SOCIALES PROMUES PAR LES ÉTATS-UNIS 448

CHAPITRE 9
CLAUSE SOCIALE GLOBALE OU ISOLEMENT AMÉRICAIN ? BILAN D'UNE STRATÉGIE VISANT À HUMANISER LA GLOBALISATION..... 450

Introduction du chapitre 9 450

9.1 Les clauses sociales américaines : des progrès ont-ils été réalisés ?..... 450

9.1.1 Les outils unilatéraux 451

9.1.2 Les outils bilatéraux et régionaux 471

9.2 Les normes du travail : une priorité internationale ?..... 493

9.2.1 Le combat des idées : la progression des idées favorables au respect international des normes du travail 493

9.2.2 Les intérêts : une coalition en progrès, mais encore fragile.....501

9.2.3 Les institutions : de l'absence à la présence discrète des normes du travail dans le débat sur la gouvernance de la mondialisation.....506

Conclusion du chapitre 9. Les États-Unis ont-ils gagné leur pari ?..... 512

CONCLUSION GÉNÉRALE 514

Épilogue. 528

APPENDICE A
IDENTIFICATION DES PRINCIPAUX INDIVIDUS ET REGROUPEMENTS ASSOCIÉS À LA COALITION « TRAVAILLEURS-LIBÉRAUX » (1980-2008)..... 534

BIBLIOGRAPHIE..... 538

LISTE DES FIGURES

Figure Page

1.1 Relation entre le degré d'ouverture et la modalité de la diplomatie commerciale 47

1.2 Classification des acteurs prenant part à la coalition favorable à la clause sociale..... 54

1.3. Matrice des gains du un jeu de type dilemme du prisonnier appliqué à la théorie des régimes 58

1.4 Formes de la diplomatie économique internationale traditionnelle 62

1.5 La diplomatie triangulaire selon Susan Strange 68

1.6 La diplomatie économique hexagonale..... 69

2.1 Les agents de réciprocité et d'équité sur le marché : les relations entre entreprises sur un marché national 112

2.2 Les agents de réciprocité et d'équité sur le marché : les relations entre travailleurs, entreprises et État sur un marché national 113

2.3 Les agents de réciprocité et d'équité sur le marché international : les relations entre États et le système commercial..... 115

2.4 Les agents de réciprocité et d'équité sur le marché global : les relations entre travailleurs, entreprises et États et le système commercial sur un marché mondial..... 116

4.1 Commerce international de biens et services et investissements directs à l'étranger des États-Unis en % du PIB, de 1960 à 1980 205

4.2 Commerce international et balance commerciale entre les États-Unis et le Japon, de 1960 à 1980..... 206

4.3 Évolution des importations américaines en provenance des nouveaux pays industrialisés d'Asie, de 1962 à 1980 207

4.4 Évolution du taux de croissance du PIB des États-Unis de 1950 à 1980..... 208

4.5 Évolution comparée du taux de variation du PIB réel et du taux d'inflation, entre 1948 et 1980..... 209

4.6 Taux de chômage aux États-Unis, de 1948 à 1980 209

4.7 Emplois manufacturiers aux États-Unis, en milliers, de 1948 à 1980 210

7.1 Taux de ratification des huit conventions fondamentales de l'OIT, par continent, de 1931 à 2011 351

Figure Page

8.1 Structure de l'argumentation expliquant que le libre-échange est vecteur de paix et de progrès 394

8.2 Dispositions la loi commerciale de 2002 associées aux questions du travail et de l'emploi 397

8.3 Cheminement d'un accord de libre-échange, et des clauses relatives aux normes du travail selon le protocole établi à partir de la loi de promotion du commerce (2002) 409

8.4 Mécanisme de règlement des différends relié au travail dans les ALE de la période Bush (2002-2006) 416

8.5 Mécanisme de règlement des différends reliés au travail dans l'Accord de promotion du commerce entre les États-Unis et le Pérou (2007) 440

9.1 Parts des importations soumises aux mécanismes de préférences dans les importations totales des États-Unis, en 2008 469

LISTE DES TABLEAUX

Tableau Page

1.1 Les rapports de pouvoir asymétrique et leurs effets 65

1.2 Liste de lois commerciales étudiées dans la présente thèse 89

1.3 Liste des accords commerciaux étudiés dans la présente thèse..... 91

4.1 Résultats des cycles de négociation du GATT de 1950 à 1980..... 192

4.2 Évolution du commerce mondial, de 1950 à 1980 (1975 = 100) 192

4.3 Activités normatives de l'OIT, de 1946 à 1980..... 197

5.1 Liste des principaux protagonistes impliqués dans la campagne pour l'inclusion des normes du travail dans le SGP (1982-1984)..... 246

6.1 Résultat du vote de ratification de l'ALÉNA dans les deux chambres du Congrès des États-Unis, en fonction des partis politiques, 17 et 20 novembre 1993..... 310

6.2 Résultat du vote de ratification du Cycle de l'Uruguay dans les deux chambres du Congrès des États-Unis, en fonction des partis politiques, 29 novembre et 1er décembre 1994..... 316

6.3 Compilation des différentes prises de position au sujet du lien entre commerce et normes du travail de la part des membres de l'OMC, lors de la Conférence de Singapour (décembre 1996)..... 324

8.1 Distribution des votes sur la loi commerciale de 2002 au Congrès..... 402

8.2 Tableau récapitulatif du contenu des chapitres sur le travail dans les sept ALE négociés par l'administration Bush (2002-2006)..... 412

8.3 Distribution des votes au Congrès au sujet des accords de libre-échange de l'ère Bush (2002-2006) 428

8.4 Distribution des votes au Congrès au sujet l'Accord de promotion du commerce avec le Pérou (8 novembre et 4 décembre 2007)..... 436

8.5 Tableau récapitulatif du contenu du chapitre sur le travail dans l'Accord de promotion du commerce entre les États-Unis et le Pérou..... 438

9.1 Dispositions législatives relatives aux normes du travail dans les programmes de préférences commerciales unilatérales américains 454

9.2 Liste des pays éligibles aux différents programmes de préférences commerciales unilatérales américains..... 456

Tableau Page

9.3 Résultats des mécanismes d'examen du SGP au titre des droits des travailleurs, de 1985 à 2012 ... 463

9.4 Type de clauses négociées en fonction des modèles d'accords commerciaux ... 472

9.5 Facteurs entrant en compte dans la force des clauses négociées ... 475

9.6 Résumé des activités de coopération et de consultation issues de la mise en place des clauses sociales bilatérales et régionales ... 479

9.7 Résumé des dispositions juridiques concernant le règlement des différends au sujet des droits des travailleurs ... 481

9.8 Statistiques sur les pétitions déposées au titre de l'ANACT, par BAN d'origine (1994-2012) ... 482

9.9 Nombre de pétitions soumises au titre de l'ANACT ... 483

9.10 Plaintes enregistrées au titre de l'ANACT selon pays d'origine et le pays incriminé. Nombre de plaintes (acceptées en examen ; et consultations ministérielles) ... 483

9.11 Type de droit invoqué lors du dépôt des plaintes dans l'ANACT, en fonction du BAN d'origine ... 484

9.12 État des lieux des demandes d'examen des accords de libre-échange au titre des chapitres sur le travail ... 487

9.13 Positionnement de citoyens de différents pays du monde quant au degré de respect des normes du travail dans leur propre pays, et de la pertinence de certains droits des travailleurs (2012) ... 498

9.14 Positionnement des citoyens de différents pays à l'égard de la pertinence du lien entre commerce et normes du travail ... 498

9.15 Positionnement des Américains à l'égard des conditions de production de marchandises dans les pays du Sud ... 499

9.16 Positionnement des citoyens américains quant à la pertinence du lien entre commerce et normes du travail durant les négociations de l'ALEAC-RD ... 500

9.17 Principaux pays et organisations impliqués dans le débat international sur la clause sociale ... 503

9.18 Principales initiatives multilatérales relatives au lien entre commerce et normes du travail ... 507

9.19 Principales initiatives régionales et bilatérales établissant un lien entre commerce et normes du travail ... 511

LISTE DES ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS

AFL-CIO : American federation of labor – Congress for industrial organisation

AGOA : African growth and opportunity Act

ALÉ : Accord de libre-échange

ALÉNA : Accord de libre-échange nord-américain

ANACT : Accord nord-américain de coopération dans le domaine du travail

BIT : Bureau international du travail

CBERA : Caribbean basin economic recovery Act

CBTPA : Caribbean basin trade partnership Act

CEE : Communauté économique européenne

CISL : Confédération internationale des syndicats libres

CIT : Conférence international du travail

DDFT : Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail ou Déclaration sur les droits fondamentaux au travail

DFT : Droits fondamentaux au travail

DTIR : Droits des travailleurs internationalement reconnus

ECOSOC : Conseil économique et social de l'ONU

FMI : Fond monétaire international

FSM : Fédération syndicale mondiale

FTN : Firmes transnationales

G20 : Groupe des vingt

G8 : Groupe des huit

GATT : General agreement on tariffs and trade (Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce)

IBC : Initiative pour la bassin des Caraïbes

ILRERF : International labor right education and research fund

ILRF : International labor right forum (successeur de l'ILRERF)

OCDE : Organisation de coopération et de développement économiques

OIC : Organisation internationale du commerce

OIT : Organisation internationale du travail

OMC : Organisation mondiale du commerce

ONG : Organisation non gouvernementale

ONU : Organisation des nations-unies

PED : Pays en développement

SCM : Système commercial multilatéral (GATT, puis OMC)

SGP : Système généralisé des préférences

TPA : Trade promotion authority

TUAC : Trade union advisory committee (Comité consultatif syndical de l'OCDE)

UE : Union européenne

USTR : United States trade representative (Représentant des États-Unis au commerce)

RÉSUMÉ

La présente thèse vise à expliquer les raisons de l'implication des gouvernements et des acteurs non-gouvernementaux américains dans la campagne visant à mettre en œuvre des clauses sociales dans les accords commerciaux. La clause sociale telle que défendue par les États-Unis est le fruit d'une tradition intellectuelle, politique et militante fortement ancrée chez eux : le libéralisme réformiste. Un réseau d'acteurs progressistes a défendu ce projet politique : la coalition travailleurs-libéraux. Durant les années qui ont suivi le New Deal dans un premier temps, puis, plus tard, dans les années 1980, cette coalition a usé de son influence pour pousser à inclure des clauses sociales dans l'agenda commercial américain. Malgré cet effort, les Américains ne sont jamais parvenus à intégrer la clause sociale dans l'agenda du GATT, puis de l'OMC. Les États-Unis se sont de ce fait dirigés dans deux voies : le changement de forums et le bilatéralisme, avec des succès mitigés.

La clause sociale est donc la projection internationale des aspirations de groupes progressistes américains. Selon ses promoteurs, la clause sociale est un moyen d'exporter le New Deal. Les clauses sociales ont projeté une conception du monde très américaine ce qui a empêché l'émergence d'un consensus international. Malgré cela, la clause sociale n'est pas un projet prédateur : c'est une proposition qui prône un développement équitable pour tous les pays s'assurant que la prospérité économique engendrée par le commerce s'accompagne du progrès social. Ce projet de clause sociale est aussi intimement lié à deux principes qui sont à la base de la politique commerciale des États-Unis et du système commercial multilatéral (SCM) : la réciprocité et l'équité.

Cette bataille pour la promotion des clauses sociales fut à la fois un succès et un échec. Succès parce que les droits des travailleurs ont progressé dans la hiérarchie des priorités internationales. Échec, car l'agenda de la clause sociale confronte encore la méfiance des pays en développement. Par ailleurs, si la clause sociale a fait des progrès depuis 30 ans, l'agenda des entreprises continue lui aussi à avancer ce qui fait que le décalage entre « leurs » droits et ceux des travailleurs est loin d'avoir été comblé.

Mots clés : clause sociale, politique commerciale, système commercial multilatéral, accords commerciaux, normes fondamentales du travail, gouvernance, hégémonie, États-Unis, globalisation.

INTRODUCTION GÉNÉRALE

Le 1er mai 2012, à l'occasion de la Journée internationale des travailleurs, Juan Somavia, Directeur général du Bureau international du travail (BIT) écrivait dans les pages du journal *Le Monde* :

> Le modèle actuel de croissance considère le travail comme une simple composante d'un coût de production qui doit être le plus bas possible pour accroître compétitivité et profits. Les travailleurs sont des consommateurs bons à souscrire des crédits en lieu et place d'une part légitime, sous la forme d'un salaire, de la richesse que le travail contribue à créer. […]
>
> On oublie qu'un travail de qualité est source de dignité personnelle, stabilité pour la famille, de paix pour la communauté, et de crédibilité en matière de gouvernance démocratique. Trop souvent, nous avons perdu de vue ce principe essentiel: le travail n'est pas une marchandise. […]
>
> Nous devons changer notre modèle de croissance. Un modèle qui a engendré d'énormes richesses concentrées entre les mains de quelques-uns, échouant à générer cette croissance "inclusive" à laquelle il était supposé parvenir.
>
> Il nous faut une croissance différente, respectueuse de l'environnement, centrée sur les personnes, avec des économies et des sociétés ouvertes. Une croissance efficace ayant pour objectifs d'accroître le bien-être partagé et de réduire les inégalités et pour mesure de réussite, le nombre d'emplois de qualité créés et non les points de pourcentage de PIB engrangés.
>
> Le respect des droits du travail et de la qualité de l'emploi doit rester un critère fondamental dans les ébauches d'une mondialisation plus équitable et durable. […]
>
> Je pense qu'il nous faut clore le cycle dans lequel le travail et l'emploi sont de simples dérivés des politiques macro-économiques. Nous devons aller vers une mondialisation plus juste, plus respectueuse de l'environnement et plus durable, capable de satisfaire les aspirations des populations à une vie décente. Cela signifie un accès progressif à un travail bien rémunéré accompagné de droits du travail bien établis.

> […] Une nouvelle ère de justice sociale exige coopération, dialogue, surtout un cap. Un cap fondé sur des valeurs humaines, en premier lieu le respect de la dignité du travail et des travailleurs.[1]

Cette proposition n'a rien de nouveau. En effet, elle fait office de ligne directrice à l'Organisation internationale du travail (OIT) depuis que l'organisation, en 1998, a décidé de promouvoir une gouvernance mondiale du travail à travers la *Déclaration relative aux droits fondamentaux au travail* (DDFT) à laquelle tous les États membres ont adhéré. Cet engagement a été confirmé en 2008 dans la *Déclaration sur la justice sociale pour une mondialisation équitable*. Les membres de la Conférence internationale du travail reconnaissaient alors que :

> [Si] le processus de coopération et d'intégration économiques a aidé un certain nombre de pays à bénéficier de taux élevés de croissance économique […], l'intégration économique à l'échelle mondiale a [aussi] eu pour conséquence de confronter de nombreux pays et secteurs à des défis majeurs touchant à l'inégalité de revenus, à la persistance de niveaux de chômage et de pauvreté élevés, à la vulnérabilité des économies aux chocs extérieurs, à l'augmentation du travail précaire […] dans ces circonstances, il est encore plus nécessaire de faire en sorte que les résultats soient meilleurs et équitablement partagés entre tous pour répondre à l'aspiration universelle à la justice sociale, atteindre le plein-emploi, assurer la pérennité de sociétés ouvertes et de l'économie mondiale, parvenir à la cohésion sociale et lutter contre la pauvreté et les inégalités croissantes[2].

Autrement dit, la globalisation a de nombreux effets positifs, mais doit également offrir les mêmes opportunités à tous et les perdants doivent être compensés. Les travailleurs doivent à ce titre être protégés par des droits fondamentaux. Dans un contexte d'intégration croissante de l'économie mondiale, la question de l'arrimage entre l'ouverture aux échanges et l'amélioration des conditions de vie des travailleurs refait surface. Certains prétendent que le commerce international doit répondre à des règles garantes d'un ordre équitable. Les droits des travailleurs en feraient partie. Cette proposition ranime un débat théorique et un débat politique.

---

[1] Juan Somavia, « Un 1er mai de solidarité », *Le Monde.fr*, 30 avril 2012, disponible à l'adresse URL : http://www.lemonde.fr/idees/article/2012/04/30/un-1er-mai-de-solidarite_1692543_3232.html, consulté le 1er mai 2012

[2] Conférence internationale du Travail, *Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable*, Genève : OIT, 10 juin 2008, p. 5-6.

Le débat théorique

Au niveau théorique, la discussion fait resurgir une série de questions fondamentales. Le commerce se doit-il d'être juste et équitable ? Comment le commerce peut-il être juste ? Le marché est-il par lui-même capable de créer les conditions d'un commerce juste ? Quelle place les institutions en général et l'État en particulier doivent-ils occuper dans la définition des conditions d'un commerce juste et équitable ? La question du commerce juste ou équitable est loin d'être nouvelle. C'est un des thèmes fondateurs et controversés de la réflexion sur l'objet économique. Aristote et Saint Thomas d'Aquin ont fait de la question morale un présupposé de leur réflexion sur l'économie. Le commerce devait respecter des préceptes philosophiques pour l'un, et religieux pour l'autre.

La rupture entre l'économie et la morale constitue pourtant l'acte fondateur de l'économie politique en tant que discipline autonome. Depuis Adam Smith, les économistes classiques puis les néoclassiques prétendent que les intérêts individuels sont la clé de voûte d'une économie dynamique et prospère. En cherchant à satisfaire leurs propres intérêts, les individus contribueraient davantage au progrès économique que s'ils agissaient en fonction de motifs moraux. Selon eux, le maintien de marchés concurrentiels est une condition nécessaire et suffisante pour concilier les intérêts individuels (recherche du profit) et les intérêts collectifs (création accrue de richesses, bien-être matériel de tous). Mais, même pour ce courant de pensée, la puissance publique doit fixer les règles du jeu économique et les faire respecter (droit de propriété et régulation de la concurrence). Pour résumer, les institutions sont un préalable au bon fonctionnement du marché et tous les libéraux contemporains s'entendent sur un tronc institutionnel commun : la démocratie, l'état de droit et le marché[3].

[3] S'il existe nécessairement un clivage de fond entre deux approches libérales, il existe également des thèmes qui font consensus : l'individualisme ; l'existence de droits de propriété (sans qu'il y ait entente sur son étendue) ; l'existence d'un marché ; l'acceptation de la démocratie libérale constitutionnelle et représentative ; la séparation des pouvoirs ; la reconnaissance du caractère limité de la sphère d'action de l'État (sans qu'il y ait un consensus sur la taille souhaitée) ; l'existence d'une société civile distincte de l'État ; l'égalité en droit des citoyens ; et, enfin, l'existence de droits humains inaliénables (bien que l'étendue de ceux-ci fasse débat au sein des libéraux). Pour la distinction entre les deux libéralismes : James L. Richardson, *Contending Liberalisms in World Politics: Ideology and Power*, Boulder : Lynne Rienner Publishers, 2001. Pour la définition de ce terrain commun : John Gray, *Liberalism*, 2ème édition, Minneapolis : University of Minnesota Press, 1995 ; James L. Richardson, *op. cit.* ; David J. Manning, *Liberalism*, New York : St. Martin's Press, 1976.

Un débat important subsiste toutefois au sein du camp libéral sur la nature et le niveau de règles et d'institutions qui accompagnent le marché. C'est là que se séparent les libéraux orthodoxes et le camp réformiste libéral.

Dans le premier camp, de Say à Hayek, l'action de l'État doit se limiter à protéger la propriété privée et le respect des contrats. Ce libéralisme du laisser-faire[4] correspond à l'idéologie libérale classique, hégémonique au XIXème siècle, renouvelée avec le néolibéralisme. C'est un système de pensée où le marché est une fin en soi. De John Locke au niveau politique à Adam Smith au niveau économique, les tenants de cette idéologie estiment qu'il faut neutraliser l'État et son potentiel tyrannique. La concurrence ainsi que le droit de propriété sont les fondements de la société et les institutions publiques doivent les défendre immanquablement. Parallèlement, ils considèrent, avec plus ou moins de nuances, que chacun a le sort qu'il mérite et que le système économique sélectionne les plus performants. En conséquence, aucune sympathie ni soutien ne doivent être offert aux perdants[5].

Dans le second camp, de Sismondi à Keynes, en passant par J. S. Mill, le marché est perçu comme un outil de création de richesses. Mais pour assurer le bien-être collectif, l'État doit l'encadrer par des règles et voir à la redistribution des gains. Le libéralisme réformiste est à la fois volontariste et mélioriste[6]. Volontariste, car la vie sociale ne suit pas des lois naturelles : l'action collective peut changer le cours des choses, entre autres par les leviers de l'État. Mélioriste, car si l'action collective influe sur le cours de l'histoire, il faut alors l'orienter vers des actes contribuant à la fois au progrès, à la prospérité, à la liberté et à l'équité

---

[4] Il s'agit du libéralisme classique auquel de nombreux ouvrages ont été consacrés. Sur le libéralisme classique, voir entre autres : Pierre Manent, *Histoire intellectuelle du libéralisme dix leçons*, Paris : Hachette, 1997 ; Pierre Manent, (dir.), *Les libéraux. Anthologie*, Paris : Gallimard, 2001. Et, en défense du « vrai libéralisme » (libéralisme classique ou néolibéralisme), nous retrouvons : Pascal Salin, *Libéralisme*, Paris : Odile Jacob, 2000 ; Alain Laurent, *La philosophie libérale : histoire et actualité d'une tradition intellectuelle*, Paris : Belles lettres, 2002 ; et Alain Laurent, *Le libéralisme américain : histoire d'un détournement*, Paris : Belles Lettres, 2006.

[5] T. R. Malthus, *Essai sur le principe de population*, 1799, Paris : Flammarion, 1992, pour l'édition française ; Herbert Spencer, *L'individu contre l'État*, 3e éd, Paris : Félix Alcan, éditeur, 1892. Voir aussi : Deepak Lal, *Reviving the Invisible Hand: The Case for Classical Liberalism in the Twenty-First Century*, Princeton : Princeton University Press, 2006.

[6] Sur le méliorisme, voir : Deblock, Christian, « Le bilatéralisme commercial des États-Unis », in Bernard Remiche et Hélène Ruiz-Fabri (dir.), *Le commerce international entre bi et multilatéralisme*, Bruxelles : Larcier, 2010, pp. 115-173.

sociale[7]. La démocratie et le marché sont considérés comme complémentaires[8], et la progression de l'un doit mener à la progression de l'autre. En revanche, ce courant s'éloigne de tout déterminisme économique. Le marché ne crée pas nécessairement les conditions favorables au progrès social et à la démocratie. Des institutions doivent garantir que le progrès économique se concrétise par du progrès social. Par ailleurs, si le libre marché est créateur de richesses, il les répartit mal. Dans ces conditions, il est nécessaire de créer des outils visant à dédommager les perdants, et ce dans une perspective d'équité et de légitimité.

En définitive, deux différences fondamentales ressortent du débat : le contenu et la portée des règles publiques encadrant les marchés et la (re-)distribution des gains liés à l'échange. Ces deux points de clivage sont aussi à la source des divergences de vues sur les questions commerciales internationales. Si toutes les écoles libérales s'entendent pour dire que le libre-échange est la meilleure politique commerciale possible, le contenu de celui-ci est très variable selon les courants. Pour les libéraux orthodoxes, il faut privilégier la voie unilatérale et sans condition au libre-échange. Pour les réformistes, le libre-échange est un moyen de créer de la richesse, mais doit être encadré par de nombreuses règles assurant l'équité et la légitimité du commerce. Ces dernières ne sont pas vues comme des entraves à la liberté, mais comme conditionnelles à celle-ci[9]. Entre autres, pour le libéralisme réformiste, des conditions de concurrence saine, l'existence d'un système de droit efficace ou encore le respect des engagements mutuellement pris sont des conditions absolues au commerce. Du point de vue du laissez-faire, ces règles constituent des entraves au marché. Le débat est d'autant plus vif entre les deux courants lorsqu'il s'agit de discuter des droits des travailleurs.

---

[7] Cette croyance quant au progrès nous renvoie directement à Condorcet : Jean-Antoine-Nicolas de Caritat Condorcet, *Esquisse d'un tableau historique des progrès de l'esprit humain ; suivi de fragments sur l'Atlantide*, 1793, Paris : Flammarion, 1988 pour l'édition consultée.

[8] C'est un point de discordance fondamental entre les deux libéralismes. Chez les partisans du laissez-faire, la démocratie doit être circonscrite et peut étouffer le marché si elle prend trop de place. La liberté économique prime sur tout, et en particulier sur l'égalité politique dont la démocratie est le vecteur. Chez les réformistes, la démocratie et le marché sont complémentaires et doivent avance main dans la main. Fitoussi s'avère être éclairant à ce sujet. Jean-Paul Fitoussi, *La démocratie et le marché*, Paris : Bernard Grasset, 2004.

[9] Par ailleurs, les deux approches vont aborder différemment la question de la répartition des gains du commerce. Pour les orthodoxes, celui-ci produit par lui-même des effets bénéfiques que toute forme de répartition viendrait contrecarrer. En revanche, pour le courant réformiste, le commerce international, bien que vecteur de prospérité, crée des gagnants et des perdants. Il convient donc de dédommager les perdants pour répondre à un principe de justice et légitimer le libre-échange.

Le débat politique

Au niveau politique des mouvements sociaux, des acteurs privés, des intellectuels et des gouvernements se sont positionnés sur la légitimité à donner au lien entre commerce et normes du travail. C'est autour du concept de clause sociale que la discussion s'est construite. *Par clause sociale, nous entendons l'introduction d'une clause juridique exigeant des pays signataires d'un accord commercial qu'ils respectent leurs propres normes du travail et/ou les normes internationales du travail, dans le but d'éviter un alignement de ces normes vers le bas*. Des mécanismes de coopération et/ou de sanction sont généralement prévus afin de rendre une telle clause effective. Ainsi, la clause sociale serait le moyen d'éviter que la concurrence économique se traduise par une détérioration des conditions de travail et d'initier éventuellement une harmonisation des normes du travail vers le haut[10].

Si, comme nous le verrons, le lien entre commerce et travail a fait son apparition dès la révolution industrielle, c'est durant la deuxième moitié du vingtième siècle que les clauses sociales ont émergé sous l'impulsion des États-Unis. À ce sujet, il faut noter que trois raisons nous ont menés à nous concentrer sur la stratégie américaine. Premièrement, ce sont les États-Unis, alors en position hégémonique, qui ont piloté les négociations ayant fait naître les institutions économiques internationales après la Deuxième Guerre mondiale. Deuxièmement, c'est dans ce contexte qu'ils ont tenté en vain de mettre en place des mécanismes reliant les normes du travail aux questions commerciales au sein de l'Organisation internationale du commerce (OIC). Enfin, troisièmement, durant les années 1980, ce sont les États-Unis qui se sont lancés le plus vigoureusement dans la défense du lien entre commerce et normes du travail. Cela nous a menés à tenter de répondre à des questions peu traitées dans la littérature, notamment celles-ci : pourquoi les États-Unis ont-ils promu aussi énergiquement l'émergence de clauses sociales dans toutes les négociations commerciales ? Quelle est la nature du projet défendu derrière la promotion de ces clauses sociales ?

[10] Les droits du travail inclus peuvent être des conventions de l'OIT, des droits nationaux définis par les signataires, ou les deux à la fois, selon les clauses sociales. Nous préciserons le contenu de ces clauses ultérieurement.

Les universitaires qui se sont penchés sur la question de la clause sociale se sont généralement limités à : (1) exposer l'efficacité juridique relative des différentes clauses sociales ; (2) analyser d'un point de vue économique les coûts et bénéfices de la clause sociale ; et (3) porter un jugement de valeur sur leur bien-fondé ou leur inadéquation. Très peu de travaux questionnent et explicitent les raisons sous-jacentes de l'apparition de ces clauses.

Les quelques interprétations du phénomène s'orientent principalement dans deux directions. Pour les adeptes du *public choice*, les États-Unis promeuvent des clauses sociales en vue de satisfaire des groupes d'intérêts nationaux protectionnistes. Pour d'autres, les clauses sociales sont issues de comportements impérialistes visant à affaiblir les capacités de développement des pays les plus faibles. À l'encontre de ces deux courants, c'est dans une perspective institutionnaliste que nous aborderons cette thèse. Notre démarche consistera à analyser les interactions entre l'économie, la société et les institutions dans l'émergence et l'élaboration de la clause sociale. Par ailleurs, le recours à l'histoire nous permettra de comprendre la trajectoire ayant mené les Américains à inclure des clauses sociales dans les accords commerciaux. Nous chercherons : à analyser les courants d'*idées* qui défendent la clause sociale, à cerner les *intérêts* qui la portent et à étudier les *institutions* qui les incarnent (les trois i)[11].

Selon nous, la clause sociale telle que défendue par les États-Unis est le fruit d'une tradition intellectuelle, politique et militante fortement ancrée chez eux : le libéralisme réformiste. Un réseau d'intellectuels et de militants progressistes a défendu ce projet politique depuis le New Deal. Ils ont pu former à travers l'histoire une coalition en vue de faire triompher leurs idées : la coalition travailleurs-libéraux. Durant les années qui ont suivi le New Deal dans un premier temps, puis, plus tard, dans les années 1980, cette coalition a usé de son influence pour pousser à inclure des clauses sociales dans l'agenda commercial américain. Ce projet de clause sociale est intimement lié à deux principes qui sont à la base de la politique commerciale des États-Unis et du système commercial multilatéral (SCM) : la réciprocité et l'équité. La clause sociale est donc la projection internationale des aspirations de groupes

[11] Peter A. Hall, « The Role of Interests, Institutions, and Ideas in the Comparative Political Economy of the Industrialized Nations », in Mark Irving Lichbach, Alan S. Zuckerman (dir.), *Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure*, Cambridge (R.-U.) et New York : Cambridge University Press, 1997, pp. 174-207.

progressistes américains. Pour résumer notre propos, selon ses promoteurs, la clause sociale est un moyen d'exporter le New Deal. Si la clause sociale est un projet hégémonique, ce n'est pas un projet prédateur : c'est une proposition qui prône un développement équitable pour tous les pays s'assurant que la prospérité économique engendrée par le commerce s'accompagne du progrès social.

La question de la relation entre commerce et normes du travail est loin d'être nouvelle. Dès l'émergence de la révolution industrielle, les réformateurs sociaux ont compris que la concurrence internationale était un frein potentiel à l'adoption de lois sociales. La mise en place d'un socle commun de règles internationales du travail a donc été très tôt perçue comme le seul moyen de concilier l'ouverture à la concurrence internationale et le progrès social. L'OIT a d'ailleurs été créée en 1919 afin d'assurer l'arrimage de la justice sociale à l'ouverture commerciale et au développement des échanges internationaux.

La crise de 1929 puis la Seconde Guerre mondiale ont contribué à discréditer le laisser-faire. À cette époque-là, la confluence des courants keynésiens, libéraux réformistes et sociaux-démocrates a contribué à mettre la question du progrès social à l'avant-plan des discussions internationales. Le nouvel ordre économique qui en découla a entre autres été le produit de l'hégémonie américaine. Les principaux responsables américains étaient à cette époque des adeptes de la vision mélioriste et réformiste décrite plus haut. De ce point de vue le commerce était supposé répondre à des critères éthiques et être soumis à des règles morales. Le lien entre commerce et travail figurait à l'agenda dès l'origine du système commercial multilatéral. La clause sociale avait été intégrée dans la charte de l'OIC (1946-1951) : l'article 7 de la Charte reconnaissait que l'existence de « normes équitables du travail » était un préalable au commerce au même titre d'ailleurs que le plein-emploi, première priorité de la politique économique. Cela dit, l'OIC n'a jamais vu le jour et la clause sociale ne lui a pas survécu, en conséquence de quoi, ce sont les États qui ont assumé la charge des questions d'emploi et de progrès social. En quelque sorte, le progrès social était du ressort des États, et la libéralisation du commerce une question traitée au sein des institutions internationales. Il a fallu trois décennies pour que ce partage des « tâches » révèle ses contradictions.

Avec la globalisation qui s'annonce à partir des années 1980 et l'expansion sans précédent des flux de commerce et d'investissements, la question du lien entre travail et commerce a

rejailli. Dans ce contexte d'intégration croissante, des groupes progressistes américains ont compris que la bataille nationale pour les droits sociaux n'était plus suffisante. Si les règles économiques étaient en partie négociées à l'échelle mondiale, il devait en être de même pour les règles sociales[12]. Par ailleurs, dans un contexte où les firmes organisent leur production sur plusieurs territoires nationaux, il fallait des mécanismes de surveillance internationaux pour éviter la mise en concurrence des droits sociaux de chaque pays. La coalition travailleurs-libéraux a alors poussé à nouveau pour la mise en œuvre de clauses sociales. Sur l'action de ce regroupement de forces progressistes, les normes du travail ont été intégrées la politique commerciale des États-Unis dès les années 1980, pour ne plus jamais la quitter. Le gouvernement américain a dû les incorporer dans son agenda commercial, et prendre l'initiative d'une réforme du système commercial multilatéral. Les groupes et les pays qui ont promu la clause sociale ont cependant dû faire face à une autre coalition qui était contre. La plupart des pays du Sud, les firmes transnationales et les groupes de pression qui leur sont rattachés ainsi que certaines ONG du Sud ont barré la route au projet de clause sociale. Cela dit, les clauses sociales ont pu être intégrées dans des initiatives bilatérales et régionales.

Éléments de méthode

Afin de comprendre l'implication américaine dans la promotion des clauses sociales, nous avons orienté notre méthode de recherche qualitative non empiriciste centrée sur l'observation documentaire. La démonstration sera articulée autour de trois objectifs de recherche. Premièrement, nous identifierons le contenu du libéralisme réformiste dont nous avançons qu'il est à l'origine de la clause sociale. Nous verrons en quoi la clause sociale répond aux exigences de cette doctrine. Nous établirons à partir de sources théoriques et académiques le contenu de cette doctrine, et l'adéquation de la clause sociale avec ses fondements.

Deuxièmement, nous analyserons le fondement de l'introduction de la clause sociale au sein de l'agenda des États-Unis. Pour ce faire, nous recourrons aux trois variables que nous avons

---

[12] John Cavanagh et al., *Trade's Hidden Costs: Worker Rights in a Changing World Economy*, Washington D.C. : International Labor Rights Fund, 1988 ; Lance Compa et Jeffrey S. Vogt, « Labor Rights in the Generalized System of Preferences: A 20-Year Review », *Comparative Labor Law & Policy Journal, vol.* 22, n° 2-3 (2000-2001), pp. 199-238.

identifiées : les idées, les intérêts et les institutions. Nous identifierons les acteurs qui ont promu la clause sociale, en l'occurrence, ce que nous appelons la coalition travailleurs-libéraux et établirons comment cette coalition a produit un discours conforme aux arguments du libéralisme réformiste. Ensuite, nous exposerons leur rôle dans l'introduction des clauses sociales dans l'agenda américain. En dernier lieu, nous évaluerons l'adéquation entre les arguments utilisés et la structure institutionnelle de la politique commerciale américaine. Pour parvenir à ces objectifs, nous mobiliserons une série de sources documentaires : des auditions des comités du Congrès ; des communiqués de presse ; des éditoriaux ; des lois et projets de loi ; et des documents présidentiels. Nous chercherons à discerner quatre éléments : 1) Qui est pour et qui et contre l'inclusion de la clause sociale ? 2) Quels sont les arguments avancés ? 3) Quel est le contenu du projet de clause sociale proposé ? 4) Quel a été le débouché politique et institutionnel de la discussion ? Nous concentrerons notre attention sur quatre types d'acteur : i) les membres du Congrès, et particulièrement les démocrates progressistes ; ii) les membres du gouvernement ; iii) les acteurs non gouvernementaux progressistes (ONG, syndicats, associations religieuses progressistes) ; et iv) les entreprises et association patronales.

Troisièmement, nous évaluerons la stratégie américaine (gouvernementale et non gouvernementale) visant à l'inclusion d'une clause sociale dans le système commercial multilatéral. Nous nous poserons trois questions : quelle est la stratégie mise en oeuvre ? Quel en est le résultat ? Le résultat est-il compatible ou non avec un système commercial ouvert ? Nous devons donc, ici aussi, identifier les interactions entre les idées, les intérêts et les institutions. Nous utiliserons les sources suivantes : les comptes rendus des réunions d'institutions internationales (ECOSOC, GATT, OMC, OIT) ; les rapports de ces mêmes institutions ; les traités internationaux, régionaux et bilatéraux ; les documents provenant du Congrès et de l'administration des États-Unis ; les documents publiés par les membres de la coalition travailleurs-libéraux, par les organisations syndicales et patronales internationales et par les ONG internationales. Nous chercherons à délimiter : 1) qui est pour et qui et contre l'inclusion de la clause sociale (pays, acteurs non gouvernementaux) ? 2) quels sont les arguments avancés ? 3) quel est le contenu du projet de clause sociale proposé ? 4) quel a été le débouché politique et institutionnel de la discussion ? Pour réaliser ce travail, nous éluciderons le rôle de trois types d'acteurs : i) les États, iii) les acteurs non-gouvernementaux

progressistes ; et iii) les firmes ou associations patronales. Nous observerons particulièrement le rôle qu'ont joué les États-Unis et les acteurs non-gouvernementaux américains dans la défense de la clause sociale.

Concernant ces deux derniers objectifs de recherche, nous établirons éluciderons la trame historique à partir de la recherche documentaire effectuée. L'exposé de l'introduction des normes du travail dans la politique commerciale américaine, et celui relatant la stratégie internationale des États-Unis seront donc imbriqués dans les différents chapitres. Cela nous obligera à faire un aller-retour entre les modalités d'inclusion de la clause sociale dans l'agenda américain et les stratégies américaines pour faire avancer la question dans l'agenda international. Afin d'établir l'un et l'autre des points, nous analyserons principalement la période 1933-2008. La date de 1933 a été retenue, car c'est le début du New Deal, durant lequel une coalition de forces progressistes a transformé la politique intérieure et internationale des États-Unis. Le progrès social et particulièrement l'amélioration des conditions de travail sont dès lors devenus des préoccupations majeures pour les dirigeants américains et ils vont faire répercuter ces aspirations à l'échelle internationale. Dès lors, il s'est ouvert une période durant laquelle la problématique du lien entre commerce et normes du travail a été une préoccupation importante. Comme nous l'avons mentionné, cette problématique a été remise au goût du jour dans les années 1970 au sein de la politique commerciale américaine, pour ne plus jamais la quitter depuis. Afin de conserver un nécessaire recul aux fins de l'analyse, nous avons retenu la date de la fin du mandat de George W. Bush pour clore la période d'analyse, soit 2008.

Principales conclusions et apports à la recherche

Six conclusions se dégagent de notre recherche :

- Le libéralisme réformiste porte en lui le germe de l'idée de clause sociale, et cette doctrine a inspiré les membres de la coalition travailleurs-libéraux des années 1940 jusqu'à aujourd'hui.

- Grâce à des appuis politiques, la coalition a tenté de faire avancer son agenda dans les années 1940, en vain, puis dans les années 1980. Toutes les réformes qui en ont découlé

respectaient l'esprit internationaliste initial, a l'exception d'une : la loi commerciale de 1988. Les acteurs non gouvernementaux américains ont par la suite œuvré à la constitution d'un réseau d'organisations du Nord et du Sud favorables à la clause sociale.

- Les Américains ne sont jamais parvenus à intégrer la clause sociale dans l'agenda du GATT, puis de l'OMC. Les États-Unis se sont de ce fait dirigés dans deux voies : le chargement de forums et le bilatéralisme, avec des succès mitigés.

- Les clauses sociales ont projeté une conception du monde très américaine. Cela n'était pas mal intentionné, mais a empêché l'émergence d'un consensus international. Le retour vers l'OIT et la Déclaration des droits fondamentaux a permis de pallier ce défaut, puisque l'universalité reposait cette fois-ci sur des conventions internationales reflétant un consensus de tous les pays.

- Cette bataille pour la promotion des clauses sociales a à la fois été un succès et un échec. Succès parce que les droits des travailleurs ont progressé dans la hiérarchie des priorités internationales. Échec, car l'agenda de la clause sociale confronte encore la méfiance des pays en développement. Par ailleurs, si la clause sociale a fait des progrès depuis 30 ans, l'agenda des entreprises continue lui aussi à avancer ce qui fait que le décalage entre « leurs » droits et ceux des travailleurs est loin d'avoir été comblé.

Notre thèse permet de contribuer de façon originale et inédite à la recherche en économie politique internationale pour trois raisons :

- Nous avons pu constater que presque personne ne s'était sérieusement arrêté sur les stratégies des acteurs impliqués dans l'émergence des clauses sociales. Les débats philosophiques et juridiques ont pris trop de place. Nous avons pu établir de façon rigoureuse les circonstances historiques qui ont pu alimenter les débats et le contenu des pourparlers ayant entouré les projets américains de clause sociale. La recherche documentaire effectuée ici permet de combler un vide et d'apporter une base d'information et de sources nouvelle, qui peut intéresser toute personne travaillant sur le sujet.

- Grâce à notre cadre institutionnaliste nous avons pu bénéficier d'une grille d'analyse fine à même de cerner la complexité du sujet à l'étude. À partir d'un bagage conceptuel hérité

d'une riche tradition intellectuelle complété de quelques innovations (diplomatie hexagonale, cf. chapitre 1), nous avons pu comprendre les fondements de la politique commerciale américaine, et ceux de la diplomatie économique internationale. La distinction entre une configuration internationale et une configuration globale a permis de rendre compte de façon efficace des changements opérés depuis les années 1980.

- Enfin, au niveau factuel, nous avons pu faire ressortir des informations jamais publiées à notre connaissance. Entre autres, nous avons pu élucider : les fondements de l'introduction des normes du travail au sein de l'OIC ; la stratégie des États-Unis au GATT de 1986 à 1990 ; ou encore le processus ayant abouti à la sélection des onze droits inclus dans l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine du travail. Ce travail contribue donc à éclairer les circonstances qui ont conduit à l'émergence des différentes clauses sociales à travers l'histoire

Plan de la thèse

Cette thèse sera divisée en quatre parties distinctes. La première partie pose les jalons conceptuels de notre analyse. Dans un premier temps (chapitre 1), nous fixerons le cadre d'analyse que nous avons élaboré. Nous affirmerons qu'un cadre institutionnalistes utilisant les intérêts, les idées et les institutions comme variables d'analyse, permet de rendre compte de la complexité propre à l'émergence des clauses sociales. Dans un second temps (chapitre 2), nous identifierons les fondements intellectuels de la clause sociale : le libéralisme réformiste. Si comme toutes les écoles libérales, la variante réformiste est internationaliste, pour cette approche, la coopération internationale doit être simultanément économique, politique et sociale. La clause sociale est donc un outil pour pallier les faiblesses de la coopération sociale internationale et faire perdurer un ordre commercial ouvert.

Dans une deuxième partie, nous démontrerons que la question du lien entre commerce et normes du travail remonte aux origines du capitalisme industriel. D'abord, nous reviendrons sur la période 1818-1951 (chapitre 3). Dès l'émergence des économies industrielles, la question de l'harmonisation des règles encadrant le travail s'est posée. Ce premier débat a suscité la création de l'OIT, en 1919. Ensuite, lors de la constitution de l'ordre économique d'après-guerre (1944-1950), les États-Unis sont associés à l'apparition de la première clause

sociale au sein de l'OIC, en vain puisque cette institution n'a jamais vu le jour. Durant la période 1947-1980 (chapitre 4), le GATT s'occupait de libéraliser le commerce, chaque pays fixait ses politiques assurant le plein-emploi et l'amélioration des conditions de vie des travailleurs, et l'OIT de promouvait des normes internationales du travail à valeur non contraignante. À la fin de la période, les travailleurs américains ont remis en cause leur appui inconditionnel à l'ouverture. La loi commerciale de 1974 a marqué le retour des normes du travail dans la politique commerciale des États-Unis. Le gouvernement américain a alors mené en vain discussion sur les normes du travail au sein du Cycle de Tokyo. Enfin, nous traiterons de la période 1980-1988 (chapitre 5). L'arrivée de Reagan au pouvoir a entraîné le démantèlement des programmes sociaux et l'adoption d'une politique commerciale américaine défendant un projet d'intégration compétitive. Face à ce double agenda très favorable au milieu des affaires, une coalition d'acteurs progressistes s'est mobilisée pour défendre l'introduction des clauses sociales dans les négociations commerciales. Celle-ci a commencé par s'attaquer avec succès système généralisé des préférences (SGP) américain en 1984. Suite à cela, la clause sociale a définitivement intégré la politique commerciale américaine.

Dans une troisième partie, nous étudierons les stratégies utilisées aux États-Unis et dans le monde en vue de promouvoir les clauses sociales entre 1986 et 2008. Pour ce faire, nous avons divisé notre propos en trois temps. D'abord, nous étudierons l'évolution du débat durant la période 1986-1996 (chapitre 6). Les États-Unis ont essayé d'intégrer les normes du travail à l'agenda du Cycle de l'Uruguay (1986-1990), mais en vain. Ensuite (1990-1993), les États-Unis ont concentré leur effort sur les négociations de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA). Bill Clinton a réussi à imposer l'inclusion d'un accord parallèle relatif aux normes du travail, malgré de nombreux obstacles. Enfin (1994-1996), les Américains ont tenté de ramener la question à l'échelle multilatérale. Les États-Unis d'un côté et les acteurs non gouvernementaux américains de l'autre côté ont dirigé des coalitions favorables à la clause sociale lors de la Conférence ministérielle de l'OMC à Singapour (1996). La conclusion de la conférence a été cinglante : le respect des normes du travail n'était pas du ressort de l'OMC, mais une prérogative de l'OIT. Ensuite, nous étudierons années 1996 à 2000 (chapitre 7). Il s'agit du moment où l'administration américaine a multiplié les forums. Le premier acte a consisté à diriger le débat vers l'OCDE. Le rapport qui en découla

admettait qu'il existait quatre normes fondamentales que tous les pays du monde devaient respecter. Ensuite, l'OIT s'est dotée d'un nouveau mandat. Il fallait définir un socle universel et inconditionnel de conventions internationales du travail. Cette stratégie a été couronnée par un succès, puisqu'en 1998, la Conférence internationale du travail a émis une *Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail* (DDFT). Durant la Conférence ministérielle de Seattle (OMC), en 1999, les Américains ont essayé de promouvoir un dialogue sur le lien entre le commerce et les normes du travail. Comme la conférence s'est terminée sans déclaration ministérielle, cette discussion n'a pas abouti. En parallèle, Clinton a obtenu la signature de deux accords bilatéraux avec le Cambodge et la Jordanie disposant de clauses sociales considérées comme exemplaires. Enfin, nous traiterons de la dernière période à l'étude, soit celle qui est comprise entre 2002 et 2008 (chapitre 8). Durant cette phase, l'administration Bush peu favorable aux travailleurs a tout fait pour éliminer les clauses sociales de la politique commerciale américaine. Si la clause sociale y a survécu, leur contenu a régressé. Par la suite, une « nouvelle politique commerciale pour l'Amérique » est apparue suite à la victoire des démocrates dans les deux chambres du Congrès en 2006. Des démocrates progressistes ont alors réussi obtenir l'amélioration des clauses sociales incluses dans de nouveaux accords commerciaux bilatéraux.

La dernière partie sera consacrée au bilan. Celui-ci sera l'objet d'un unique chapitre (chapitre 9). Ce bilan offrira une vue synthétique des différentes clauses sociales unilatérales, bilatérales et régionales mises en œuvre par les États-Unis. Nous verrons que, sans changer radicalement le cours des choses, ces clauses ont permis aux acteurs syndicaux et associatifs de les utiliser pour dénoncer des situations intolérables. Les différentes clauses sociales ont permis de mettre à jour des pratiques politiques et économiques profitant de la piètre mise en œuvre des conditions de travail. Le bilan mesurera par ailleurs les effets de la campagne multilatérale. Si aucune clause n'a vu le jour à ce niveau, la question des effets sociaux de la globalisation est devenue un enjeu de plus en plus discuté et étudié dans tous les forums internationaux.

PARTIE 1

LES IDÉES. BASES CONCEPTUELLES POUR COMPRENDRE L'ÉMERGENCE DU PROJET DE CLAUSE SOCIALE

Cette première partie sera consacrée à fixer les fondements conceptuels de notre analyse. Pour ce faire, nous procéderons en deux temps. Dans un premier temps (chapitre 1), nous présenterons le cadre d'analyse que nous avons élaboré afin de réaliser cette étude. Nous affirmerons que les paramètres institutionnalistes semblent plus pertinents pour comprendre les clauses sociales que les autres approches. En utilisant les intérêts, les idées et les institutions comme variable nationales et internationales, nous offrirons un cadre d'analyse à même de cerner la complexité propre à l'émergence des clauses sociales aux États-Unis et dans les forums internationaux.

Dans un second temps, nous discernerons les fondements intellectuels de la clause sociale qui, selon nous, proviennent de ce que nous nommons le libéralisme réformiste. Étant donné que nous considérons que la clause sociale en est issue, il est nécessaire de connaître ses hypothèses et ses conclusions. Ainsi, pour ce courant de pensée, le marché et la démocratie sont des outils économiques et politiques de progrès, il est donc classé dans la famille libérale. Cela dit, ce libéralisme indique qu'il faut mettre en œuvre des règles pour rendre équitable une économie de marché. Les règles permettent d'éviter la présence de trop grandes asymétries entre les acteurs. L'intervention publique doit aussi limiter les inégalités et promouvoir une égalité des opportunités. Comme toutes les écoles libérales, la variante réformiste est internationaliste. Cela dit, pour cette approche, la coopération internationale ne doit pas se limiter à l'économie, car la politique et le social doivent eux aussi être encadrés par des règles et des institutions internationales. Dans un contexte où l'intégration économique est combinée à des régulations sociales nationales, il faut se munir d'outils pour harmoniser ces dernières. La clause sociale est donc un outil pour pallier les faiblesses de la coopération sociale internationale, et pour faire perdurer un ordre commercial ouvert.

CHAPITRE 1

LES INSTITUTIONS, LES IDÉES ET LES INTÉRÊTS : UNE ÉCONOMIE POLITIQUE INTERNATIONALE INSTITUTIONNALISTE

Introduction du chapitre 1

La clause sociale tire son origine d'un problème à la fois économique, social et politique. Elle oblige aussi à penser aux interrelations entre les niveaux national et international. De ce fait, les cadres d'analyse existants en économie politique et en économie politique internationale sont insatisfaisants. Certains parlent des économies nationales « toutes choses étant égales par ailleurs » [1]. D'autres se concentrent sur le domaine des relations internationales, laissant de côté les modes internes de délibération[2]. Pour rendre compte de la stratégie américaine en vue de mettre en place une clause sociale, nous avons choisi de travailler dans le cadre d'une économie politique internationale institutionnaliste. Ce choix nous permettra d'articuler l'interne et l'international. Il nous offrira aussi l'occasion de cerner le rôle des institutions, des idées et des intérêts dans l'édification de ces clauses.

Ce chapitre est divisé en quatre sections. Dans un premier temps, nous édifierons une revue de la littérature au sujet des effets du commerce sur l'emploi et les normes du travail. Dans un deuxième temps, nous expliciterons les cadres théoriques existant pour expliquer l'émergence des clauses sociales, tout en soulignant leurs faiblesses. Dans un troisième temps, nous décortiquerons les paramètres de l'analyse institutionnaliste. Dans un dernier temps, nous exposerons les questions de recherche, les hypothèses et la méthodologie utilisée.

---

[1] Peter A. Hall et David W. Soskice, *Varieties of Capitalism the Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford : Oxford University Press, 2001.

[2] Stephen D. Krasner, (dir.), *International Regimes*, Ithaca : Cornell University Press, 1983 ; et Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton : Princeton University Press, 1984.

1.1 Mondialisation, emploi et normes du travail : état de la question

Cette première section fait la synthèse des différents travaux sur les effets de l'ouverture économique (la globalisation), sur l'emploi et les normes et conditions de travail. Les différents courants de pensée se positionnent quant à la pertinence de la clause sociale en fonction des résultats obtenus. Ceux qui prennent pour acquis que la globalisation bénéficie à tous – les néolibéraux – concluent qu'aucune clause sociale n'est nécessaire. En revanche, pour les autres - réformistes, les effets du commerce sur le monde du travail sont loin d'être marginaux et la clause sociale est un moyen d'associer ouverture et équité sociale.

1.1.1 Effet du commerce international sur l'emploi, les inégalités et les conditions de travail

La globalisation a généré un nombre très important d'écrits. De fait, deux courants principaux ont émergé de cette abondante littérature. Un premier courant, dont la figure de proue est Bhagwati, part de l'idée selon laquelle le libre-échange est la meilleure politique possible. Par ailleurs, les effets négatifs du commerce international seraient très limités et n'appelleraient en aucun cas à recourir au protectionnisme ni à aucune autre forme de régulation des échanges. Un autre courant, plus modéré et dont l'un des meneurs est Rodrik, reconnaît que si la globalisation a apporté de la croissance, elle tend à remettre en cause non seulement l'emploi industriel des pays du Nord, mais en plus, elle menacerait les modèles sociaux porteurs de cohésion et de légitimité. Avant d'en arriver spécifiquement à la question des normes du travail, il nous semble opportun de nous pencher sur les transformations que connaît le monde du travail dans les pays occidentaux sous l'effet de l'extension des échanges commerciaux[3].

La théorie du commerce international conceptualise l'effet du commerce sur l'emploi. Chaque pays se spécialise dans le bien qui nécessite l'utilisation du facteur de production le

[3] Il est important de noter que les effets du commerce se conjuguent avec les effets des investissements directs internationaux réalisés par les firmes multinationales, et ceux liés à la sous-traitance à des firmes étrangères. Voir : Pierre Berthaud et Michel Rocca, « Firmes globales et normes sociales », *Annuaire français des relations internationales*, vol. 5 (2004), pp. 818–830 ; El Mouhoub Mouhoud, *Mondialisation et délocalisation des entreprises*, 3e éd, Paris : La Découverte, 2011.

plus abondant[4]. On considère généralement que les pays développés sont relativement mieux dotés en travailleurs qualifiés que les pays en développement ou émergents. Réciproquement, les pays du Sud ont une dotation en travailleurs non qualifiés plus abondante que les pays du Nord. Si tel était le cas, dans un processus d'ouverture, les pays en développement se spécialiseraient dans la production de biens utilisant principalement du travail non qualifié, tandis que les pays développés produiraient davantage de biens intensifs en travail qualifié. Dans les pays du Nord, cela se traduirait par une augmentation du chômage chez les travailleurs non qualifiés et par une augmentation du taux d'emploi des travailleurs les plus qualifiés. En théorie, cela impliquerait une baisse des salaires pour les premiers et une hausse des salaires pour les seconds[5]. La grande leçon de la théorie du commerce international est donc que, si le bilan de l'ouverture commerciale est globalement positif, il y a des gagnants et des perdants à l'ouverture. Entre autres, les travailleurs non qualifiés des pays du Nord feraient partie de la deuxième catégorie.

Ce résultat théorique a fait l'objet d'une grande controverse, et il a été associé à un certain nombre de problèmes reliés au monde du travail qui se sont manifestés avec la globalisation. On peut diviser ces problèmes en trois catégories ; ils touchent la plupart des pays développés, depuis les années 1980. Premièrement, de nombreux emplois non qualifiés disparaissent dans le secteur manufacturier. Deuxièmement, les inégalités salariales, ou d'accès à l'emploi selon les pays, augmentent en fonction du degré de qualification des personnes. Enfin, troisièmement, les modèles sociaux s'effritent et les conditions de travail se détériorent. Si nous constatons une augmentation générale de la richesse et de la productivité, tous n'ont pas l'occasion d'en profiter.

Ces phénomènes sont-ils reliés directement à l'ouverture commerciale ? Le débat est loin d'être clos, mais la tendance actuelle est de reconnaître un rôle, fût-il secondaire, à l'extension des échanges commerciaux. Quatre thèses s'opposent : 1) commerce international

---

[4] Par facteur de production, il faut comprendre les ressources utilisées pour mettre en œuvre une production. Essentiellement, il s'agit du travail et du capital. Mais il est aussi possible de traiter le travail qualifié et le travail non qualifié comme étant des facteurs de production distincts.

[5] Il s'agit ici du théorème de Stolper-Samuelson. Ce théorème avance en plus de cela que le libre-échange tendra à égaliser la rémunération de chacun des facteurs de production à l'échelle internationale. Wolfgang F. Stolper et Paul A. Samuelson, « Protection and Real Wages », *The Review of Economic Studies*, vol. 9, n° 1 (1941), pp. 58-73.

serait la cause principale[6] ; 2) la restructuration des firmes liées aux délocalisations et aux fusions/acquisitions serait la cause essentielle des mutations que subit le monde du travail[7] ; 3) des changements institutionnels ainsi que des politiques néo-libérales seraient la principale source de la dégradation des conditions de vie des travailleurs non qualifiés[8] ; et 4) les changements technologiques biaiseraient la croissance, et ce favorablement aux travailleurs plus qualifiés[9]. Si les quatre thèses portent des regards différents sur les phénomènes étudiés, elles ne sont pas nécessairement toutes incompatibles. Les trois premières thèses pourraient s'imbriquer pour offrir une vision globale des raisons de l'évolution défavorable des conditions d'emploi et de rémunération des travailleurs non qualifiés : les effets de l'accroissement des échanges se combinent avec la stratégie des firmes et les politiques des États.

Par contre, les auteurs de la thèse du biais technologique ont longtemps rejeté ou minimisé le rôle du commerce, dans la destruction d'emplois comme dans la montée des inégalités[10]. Selon ce point de vue, les changements technologiques viennent non seulement détruire des emplois nécessitant peu de qualifications, mais en plus, ils créent des emplois nécessitant l'utilisation de ces technologies. Dans les années 1990, ce facteur était considéré comme étant le principal vecteur de sous-emploi chez les travailleurs les moins qualifiés et à l'origine d'inégalités croissantes. Selon cette interprétation des faits, le commerce ne jouerait qu'un rôle marginal.

En opposition à cette hypothèse, Wood est d'avis que le commerce international est le principal facteur de destruction des emplois manufacturiers non qualifiés dans les pays du

---

[6] Adrian Wood, « How Trade Hurt Unskilled Workers », *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 9, n° 3 (1995), pp. 57-80 ; et *idem*, *North-South Trade, Employment, and Inequality: Changing Fortunes in a Skill-Driven World*, Oxford : Clarendon Press, 1994.

[7] Jean-Marie Cardebat, *La mondialisation et l'emploi*, Paris : Éditions La Découverte, 2002 ; et *idem*, « Ouverture commerciale et marché du travail », *Annuaire Français des Relations Internationales*, vol. 2 (2001), pp. 849-863.

[8] Paul R. Krugman, *L'Amérique que nous voulons*, Paris : Flammarion, 2008 ; Frank S. Levy et Peter Temin, « Inequality and Institutions in 20th Century America », *NBER Working paper*, Cambridge Mass. : National Bureau of Economic Research, 2007 ; et Robert Z. Lawrence, *Blue-Collar Blues: Is Trade to Blame for Rising US Income Inequality ?*, Washington, DC : Peterson Institute for International Economics, 2008.

[9] Jeffrey D. Sachs et Howard J. Shatz, « Trade and Jobs in US Manufacturing », *Brookings Papers on Economic Activity*, vol. 1994, n° 1 (1994), pp. 1-84.

[10] George J. Borjas, Richard B. Freeman, et Lawrence F. Katz, *On the Labor Market Effects of Immigration and Trade*, Chicago : University of Chicago Press, 1992 ; et Paul R. Krugman, *La mondialisation n'est pas coupable. Vertus et limites du libre-échange*, Paris : La Découverte, 1998.

Nord[11]. Dans la même veine, d'autres travaux ont cherché à montrer que le commerce était générateur de progrès technique destructeur d'emplois[12]. Ces études économétriques indiquaient que la productivité s'était accrue à cause de la pression concurrentielle exercée par le commerce. Si l'on admet que le progrès technique crée un biais en faveur des travailleurs qualifiés, on peut donc affirmer que le commerce international, par effet de levier sur cette variable, entraîne une modification des conditions de travail et de la répartition de la valeur ajoutée. Enfin, les effets de cette transformation vont varier selon le modèle social. Dans les sociétés dites libérales[13] (salaire minimum faible, chômage peu indemnisé), la pression du commerce accroît les inégalités salariales[14]. En revanche, dans des sociétés dites d'Europe continentale (salaire minimum élevé, chômage fortement indemnisé), l'inégalité s'exprimera en termes d'accès à l'emploi[15].

Aujourd'hui, la plupart des spécialistes reconnaissent le rôle du commerce sur l'emploi et les inégalités même si son ampleur reste débattue[16]. Certains auteurs vont même jusqu'à parler d'un nouveau consensus (Post-Washington) autour de l'idée selon laquelle la globalisation ne profite pas à tous, même si elle est globalement positive[17]. Les estimations de Wood sur

---

[11] D'après lui, le commerce des pays du Nord (OCDE), avec celui des nouveaux pays industrialisés (NPI), a détruit 9 millions d'emplois (OCDE) pour en créer 22 millions dans les NPI. Ici encore, il convient de rappeler qu'il ne s'agit pas de dire que l'effet global du commerce est négatif, mais de rappeler une fois de plus qu'il fait des gagnants et des perdants, et de connaître l'ampleur des pertes pour les personnes touchées. Adrian Wood, *loc. cit.* et Adrian Wood, *op. cit.*

[12] Olivier Cortès et Sébastien Jean, « Commerce international, emploi et productivité », *Travail et emploi*, n° 70 (1997), pp. 61–79 ; David Greenaway et Douglas Nelson, « The Assessment: Globalization and Labour-Market Adjustment », *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 16, n° 3 (2000), pp. 1‑11.

[13] Au sens qu'Esping Andersen donne à ce terme. Gøta Esping-Andersen, *Les trois mondes de l'État-providence. Essai sur le capitalisme moderne*, Paris : Presses universitaires de France, 1999.

[14] Dans ce premier cas, les États-Unis représentent le pays où la tendance est la plus facile à observer. Entre 1973 et 1993, le salaire moyen des travailleurs américains non-cadres a diminué de 0,7 % par an, pendant que les rémunérations des personnes du décile supérieur des revenus ont augmenté de 10 %. Olivier Cortès et Sébastien Jean, *loc. cit.*, p. 52. Voir aussi Pravin Krishna et Mine Zeynep Senses, « International Trade and Labor Income Risk in the United States », *Working Paper*, Cambridge Mass. : National Bureau of Economic Research, 2009.

[15] À titre d'illustration, la France se caractérise par une inégalité croissante en ce qui a trait à l'accès au marché du travail. Alors que jusque dans les années 1970, l'écart entre le taux de chômage des différentes catégories de travailleurs n'était pas significatif, aujourd'hui, les travailleurs non qualifiés connaissent des taux de chômage de 3 à 4 fois supérieurs à ceux des catégories de travailleurs diplômés. Olivier Cortès et Sébastien Jean, *loc. cit.,* p. 55.

[16] L'OCDE exprime bien ce « nouveau consensus » : Organisation de coopération et de développement économiques, *Perspectives de l'emploi*, Paris : OCDE, 2005, chapitre 1 : « Les coûts d'ajustement liés aux échanges sur les marchés du travail des pays de l'OCDE : quelle est leur ampleur véritable ? », pp. 25-58. À noter que Krugman a fait son *mea culpa* en réévaluant le rôle du commerce dans la montée des inégalités. Pour le point de vue initial : Paul Krugman, *op. cit.* Pour le changement de cap : *idem*, « Trade and Wages, Reconsidered », *Brookings Papers on Economic Activity*, vol. 2008, n° 1 (2008), pp. 103‑137.

[17] Dani Rodrik, « How to Save Globalization from Its Cheerleaders », *The Journal of International Trade and Diplomacy*, vol. 1, n° 2 (2007), pp 1‑33.

l'ampleur du phénomène demeurent contestées[18] même si certaines études l'appuient[19]. Quoi qu'il en soit, puisque le commerce semble impliqué dans la destruction des emplois et l'augmentation des inégalités, des solutions politiques doivent être mises de l'avant, ce que nous analyserons ultérieurement. Avant d'y revenir, il faut rappeler que les effets du commerce sont loin de se limiter aux niveaux d'emploi et aux revenus.

Un ensemble de transformations socio-économiques se produit à travers l'extension des échanges internationaux. Les pressions exercées sur les avantages sociaux, la précarisation des conditions de travail et la diminution du pouvoir de négociation font partie des effets auxquels les travailleurs sont confrontés[20]. En d'autres termes, la mondialisation est un des phénomènes qui contribue à une reconfiguration des conditions de travail, d'emploi et de revenus, qui se fait souvent au détriment des travailleurs, et particulièrement des plus vulnérables d'entre eux[21]. Rodrik nous rappelle que, dans un contexte d'économie ouverte, la pression exercée par la mobilité du capital et des marchandises offre aux employeurs la possibilité de se débarrasser du « fardeau » que constitue leur contribution monétaire à l'application des normes du travail.[22] En conséquence, soit ces normes du travail diminuent, soit ce sont les employés et/ou l'État qui doivent prendre en charge la totalité du coût de maintien de normes sociales élevées. En bref, le compromis d'après-guerre entre travailleurs et employeurs ne tient plus. Cette pression s'accompagne aussi d'une diminution de la capacité des syndicats à négocier, ce qui explique que les employeurs peuvent s'octroyer une part plus importante des revenus générés par la production de l'entreprise. Ainsi, plus qu'un simple effet sur les salaires et le niveau d'emploi, le commerce génère des modifications

---

[18] Robert Z. Lawrence, *op. cit*.

[19] David Kucera et William Milberg, « Trade and the Loss of Manufacturing Jobs in the OECD: New Factor Content Calculations for 1978-1995 », *IILS Working Paper*, Genève : International institute for labour studies, 2002 ; Lori G. Kletzer, « Trade and Job Loss in U.S. Manufacturing, 1979-94 », *UCSC Department of Economics Working Paper*, Santa Cruz : University of California at Santa Cruz, 1998.

[20] Dani Rodrik, *Has Globalization Gone Too Far ?*, Washington, D.C : Institute for International Economics, 1997.

[21] Pierre Berthaud et Michel Rocca, « Les relations Mondialisation-travail : Un panorama des approches théoriques », *Économies et Sociétés*, série F, nº 37 (2000), pp. 50-86.

[22] Dani Rodrik, *op. cit.,* pp. 16-18.

institutionnelles, tant au niveau des normes sociales, qu'au niveau des relations entre employeurs et travailleurs[23].

En bref, l'ouverture économique a entraîné des effets à la fois sur les inégalités, sur le niveau d'emploi de certains travailleurs, sur les conditions de travail. Au-delà de ce contexte général qui vient alimenter le débat sur la clause sociale, en quoi l'absence d'harmonisation des normes du travail vient-elle à poser des problèmes ? C'est ce à quoi tentera de répondre le point suivant.

1.1.2 Les effets d'un différentiel de normes du travail nationales dans un contexte d'économies de plus en plus ouvertes

Tout État étant souverain, chacun applique (avec plus ou moins d'assiduité) un code du travail national. Or, les normes du travail appliquées dans les différentes nations sont à la fois quantitativement et qualitativement différentes. Un élément fondamental pour la suite de cette thèse est d'évaluer les effets d'une application différenciée des droits des travailleurs entre les nations, dans le contexte d'une économie de plus en plus ouverte. En somme, deux points sont particulièrement importants à mettre en perspective : l'adoption de faibles normes du travail procure-t-elle un avantage au commerce ? Est-il pertinent de mettre en œuvre une régulation internationale pour lutter contre un éventuel alignement des normes vers le bas ?

Aussi longtemps que les nations ne sont pas ouvertes au commerce international, la question de l'harmonisation des normes du travail ne se pose pas. Chaque nation est souveraine dans ses choix. Mais dès que les canaux du commerce international sont ouverts, et que les échanges internationaux sont intenses, la question de la compatibilité des politiques nationales se pose. Les conditions économiques et sociales de production peuvent exercer une influence sur les coûts de production. Or, si c'est le cas, cela veut dire que ces normes nationales peuvent jouer un rôle dans la compétitivité des produits de la nation en question à l'échelle internationale. Ainsi, comme le rappelle Granger :

---

[23] Eric A. Nilsson, « Foreign Trade and Innovation in Domestic Labor Relations », *Review of Radical Political Economics*, vol. 31, n° 3 (1999), pp. 20-29 ; et Marianne Bertrand, « From the Invisible Handshake to the Invisible Hand ? How Import Competition Changes the Employment Relationship », *Journal of Labor Economics*, vol. 22, n° 4 (2004), pp. 723-765.

> Si la violation des normes fondamentales du travail n'avait aucune influence sur l'échange, la question institutionnelle du rôle de l'OMC et des clauses sociales aurait été tranchée: normes de travail et commerce seraient des questions séparées relevant d'institutions spécifiques. Dès lors qu'un lien positif a été mis en évidence, cette séparabilité doit être remise en cause.[24]

Or, les rares études quantitatives qui ont été réalisées sur le sujet[25] arrivent à une conclusion équivalente : le non-respect des normes du travail, et en particulier des normes fondamentales du travail telles que définies par l'OIT[26], ont un effet sur les flux commerciaux. Plus précisément, une diminution du niveau d'application de ces normes aura tendance à accroître les flux de commerce. En conséquence, avoir de faibles normes du travail, ou encore en diminuer le niveau permet de se procurer un avantage compétitif au commerce.

Rodrik rappelle cependant qu'il faut distinguer entre deux éléments. Premièrement, mettre en œuvre une production et s'ouvrir au commerce international est un objectif légitime pour toutes les nations, et ce quel que soit le domaine de spécialisation[27]. Si un pays a beaucoup de travailleurs non qualifiés (TNQ) et s'ouvre au commerce international avec un pays mieux doté en termes de travailleurs qualifiés (TQ), les TNQ du deuxième pays seront soumis à la concurrence internationale, telle que cela a été décrit plus haut. Cela dit, on ne peut confondre la spécialisation industrielle d'un pays et son cadre institutionnel et normatif. La mise en

---

[24] Clotilde Granger, « Normes de travail fondamentales et échanges Sud-Nord », *Economie internationale*, n° 101 (2005), p. 59.

[25] Rodrik a été en quelque sorte le précurseur. Ses travaux ont permis de montrer que le non-respect de certaines normes du travail (le travail des enfants, le nombre d'heures de travail) procure un avantage comparatif, bien que le rôle des normes du travail soit modeste. Van Beers, Busse et Granger vont dans le même sens. Cette dernière étude, la plus radicale dans ses résultats, est la seule à avoir testé l'effet des faibles normes fondamentales du travail telles que définies par l'OIT sur le commerce international. Tous arrivent à la même conclusion : l'adoption de faibles normes du travail conduit à obtenir un avantage comparatif. Dani Rodrik, « Labor Standards in International Trade: Do They Matter and What Do We Do About Them ? », in Robert Z. Lawrence (dir.), *Emerging Agenda for Global Trade: High Stakes for Developing Countries*, Washington D.C. : Overseas Development Council, 1996, pp. 35-79 ; *idem*, « 5. Globalisation and Labour, or: If Globalisation Is a Bowl of Cherries, Why Are There so Many Glum Faces Around the Table ? », in Richard E. Baldwin (dir)., *Market Integration, Regionalism and the Global Economy*, Cambridge : Cambridge University Press, 1999, pp. 117-150 ; Cees van Beers, « Labour Standards and Trade Flows of OECD Countries », *The World Economy*, vol. 21, nº 1 (1998), pp. 57-73 ; Matthias Busse, *Do Labor Standards Affect Comparative Advantage ? Evidence for Labor-Intensive Goods*, Discussion Paper, Adelaide : Centre for International Economics Studies, Adelaide University, 2000 ; Clotilde Granger, *loc. cit*., pp. 47-62.

[26] Les huit conventions régissant les droits fondamentaux des travailleurs sont les suivantes : Convention sur le travail forcé (no 29) ; Convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical (no 87) ; Convention sur le droit d'organisation et de négociation collective (no 98) ; Convention sur l'abolition du travail forcé (no 105) ; Convention concernant la discrimination (emploi et profession) (no 111) ; Convention sur l'égalité de rémunération (no 100) ; Convention sur l'âge minimum [pour travailler] (no 138) ; Convention sur les pires formes de travail des enfants (no 182).

[27] Dani Rodrik, *op. cit.*

œuvre des normes sociales en dessous de tout minimum ne peut pas être faire partie des attributs constituant un avantage comparatif. Se pose alors un problème politique. Comment assurer la légitimité d'une économie globale si les mécanismes permettant de sécuriser les travailleurs sont menacés du fait de la concurrence internationale ? Au-delà des questions économiques, cette dimension politique oblige les gouvernements à trouver des solutions[28], et d'autant que les pressions exercées par la globalisation ne sont pas sans inspirer des critiques de plus en plus virulentes à leur encontre.[29]

Si nous récapitulons : (1) nous vivons dans une économie mondiale où les frontières économiques diminuent ; (2) les études empiriques démontrent que dans un contexte l'adoption de normes sociales faibles procure un avantage comparatif aux pays les pratiquant. En conséquence, l'ouverture commerciale non régulée et les différences nationales de normes du travail débouchent sur une concurrence sociale. Il existe un risque d'assister à une harmonisation des normes sociales vers le bas. Étant donné que chaque pays agit dans une logique de compétitivité[30], ce risque implique une détérioration des normes et conditions de travail à l'échelle internationale. Est-il légitime de baser son avantage comparatif sur une faible régulation sociale ? Si la réponse est non, que faut-il faire pour résoudre le problème généré par l'ouverture croissante et le comportement compétitif des États ?

1.1.3 Quelle (s) politique (s) faut-il mettre en œuvre pour pallier les effets négatifs de l'ouverture économique sur l'emploi et les normes du travail ?

Pour le courant libéral, le protectionnisme traditionnel (tarifs ou quotas) est le pire des remèdes à administrer. Et il semble que ce diagnostic soit partagé par la plupart des

---

[28] Au sujet de la légitimité sociale d'une économie globalisée, voir : Steven F. Bernstein et Louis W. Pauly (dir.), *Global Liberalism and Political Order: Toward a New Grand Compromise ?*, Albany : State University of New York Press, 2007 ; et John Gerard Ruggie (dir.), *Embedding Global Markets: An Enduring Challenge*, Aldershot : Ashgate, 2008.

[29] Aux États-Unis, certains analystes ont basculé du côté de la critique de la globalisation : Alan Tonelson, *The Race to the Bottom: Why a Worldwide Worker Surplus and Uncontrolled Free Trade Are Sinking American Living Standards*, Boulder : Westview Press, 2000 ; Sherrod Brown, *Myths of Free Trade: Why American Trade Policy Has Failed*, New York : New Press, 2006 ; Thomas A. Kochan, *Restoring the American Dream: A Working Families' Agenda for America*, Cambridge, Mass : MIT Press, 2005 ; et Joel Blau, *Illusions of Prosperity America's Working Families in an Age of Economic Insecurity*, New York : Oxford University Press, 1999.

[30] Christian Deblock, « Du mercantilisme au compétitivisme : Le retour du refoulé », in Michel Van Cromhaut (dir.), *L'État-nation à l'ère de la mondialisation*, Paris : L'Harmattan, 2003, pp. 79-101 et Christian Deblock et Michèle Rioux, « L'impossible coopération fiscale internationale », *Éthique publique*, vol. 10, n° 1 (2008), pp. 9-34.

spécialistes. Une solution semble toutefois faire consensus. La politique la plus à même de venir en aide aux travailleurs touchés par la concurrence internationale serait l'instauration de politiques nationales de l'emploi bonifiées et ciblées sur les individus touchés par la concurrence internationale. Des aides de reconversion, des allocations chômage et des formations subventionnées constitueraient des moyens d'offrir aux personnes victimes des délocalisations et/ou de la concurrence étrangère des ressources pour repartir sur de nouvelles bases, et éviter des pertes brutales de revenus liées à un reclassement sous-optimal[31]. De l'aveu même de Bhagwati, ces politiques seraient les seules tolérables et largement préférables au recours au protectionnisme[32]. Ces solutions sont d'ailleurs de plus en plus à la mode ; les programmes de reconversion foisonnent[33]. Cela dit, nous devons souligner les limites de ces programmes. Premièrement, ils ont une portée très restreinte[34]. Deuxièmement, dans l'ère de la concurrence fiscale, l'engagement à fournir de nouveaux programmes gouvernementaux est difficile à respecter. Il est de plus en plus ardu de trouver des ressources pour accroître la portée de ces programmes. En effet, les programmes de soutien sont tributaires de la possibilité d'aboutir à une coopération fiscale internationale, une tâche qui est loin d'être remplie[35]. Il n'en demeure pas moins que des mécanismes de redistribution des gains issus du commerce et des compensations aux risques liés à l'ouverture s'avèrent nécessaires[36].

---

[31] Lori G. Kletzer, « Trade-related Job Loss and Wage Insurance: a Synthetic Review », *Review of International Economics*, vol. 12, n° 5 (2004), pp. 724-748 ; Brian Burgoon et Michael Hiscox, « Trade Openness and Political Compensation: Labor Demands for Adjustment Assistance », *Annual Meeting of the American Political Science Association*, Washington D.C., 2000 ; et Raymond J. Ahearn, « Globalization, Worker Insecurity, and Policy Approaches », *CRS Report for Congress*, RL34091, Washington, 24 juillet 2007.

[32] Jagdish N. Bhagwati, « Free Trade: Old and New Challenges », *The Economic Journal*, vol. 104, n° 423 (1994), pp. 231-246.

[33] Christian Deblock, « L'Aide à l'ajustement commercial, une particularité américaine », *Cahier de recherche*, Gouvernance Globale du travail, Montréal : CEIM, 2007 ; Lael Brainard, Robert E. Litan, et Nicholas Warren, « A Fairer Deal for America's Workers in a New Era of Offshoring », in *Brookings Trade Forum*, 2005, pp. 427–456 ; Lori Kletzer, *loc. cit.* ; Howard F. Rosen, « Strengthening Trade Adjustment Assistance », *Policy Brief*, Washington D.C. : Peterson Institute for International Economics, 2008. Le Programme d'aide à l'ajustement commercial des États-Unis est souvent cité en modèle par les institutions internationales. Marc Bacchetta et Marion Jansen, *Adjusting to Trade Liberalization: the Role of Policy, Institutions and WTO Disciplines*, Genève : OMC, 2003 ; Organisation de coopération et de développement économiques, *op. cit. ;* Marion Jansen et Eddy Lee, *Commerce et emploi. Un défi pour la recherche en matière de politiques*, Genève : OMC/OIT, 2007.

[34] Aux États-Unis, par exemple, seulement une fraction marginale des travailleurs touchés par la concurrence internationale accède au programme.

[35] Chritian Deblock et Michèle Rioux, *loc. cit*.

[36] D'ailleurs, les études empiriques démontrent que les nations les plus ouvertes sont aussi celles dont les dépenses publiques sont les plus élevées, du fait du risque social que représente une économie ouverte Voir : Jude C. Hays,

Si le libre-échange à un coût social, et si la capacité d'intervention des États est limitée par la concurrence fiscale, il devient nécessaire de relier régulation internationale du travail et libéralisation commerciale. C'est exactement l'objet de la clause sociale. Premièrement, la question de la clause sociale soulève une nouvelle dimension de l'intégration. Au même titre que les problèmes liés à la concurrence, à l'environnement ou à la propriété intellectuelle, la question des normes sociales de production atteste que nous sommes passés à un nouveau stade de l'intégration. Alors que durant le stade de l'intégration en surface les discussions se cantonnaient aux barrières douanières – à savoir les régulations à la frontière – l'intégration en profondeur pose la question des régulations internes des États[37]. Une harmonisation des règles du jeu économique est donc nécessaire. Étant donné que le commerce avec des pays qui n'appliquent pas des normes du travail induit un avantage commercial, il faut mettre en œuvre des mécanismes évitant que ces faibles normes se répercutent par un affaiblissement des normes sociales dans les pays où elles sont plus élevées.

Les auteurs néo-libéraux soutiennent que toute forme de régulation internationale du commerce serait une entrave au libre-échange, garant de l'allocation optimale des ressources et des facteurs de production[38]. L'effet des normes nationales du travail sur le commerce serait non significatif et l'harmonisation vers le bas des normes sociales constituerait une idée infondée[39]. Le libre-échange serait la seule solution où tous seraient gagnants à long terme, quel qu'en soit le prix à court terme. Pour reprendre l'antienne de Bhagwati, « la globalisation a un visage humain », inutile donc de lui en ajouter un[40]. En revanche, pour les défenseurs de la clause sociale, le libre-échange et la globalisation exercent des pressions sur les salaires, les inégalités, les programmes sociaux et les normes du travail. Il faut à ce titre complètement repenser la façon dont s'imbriquent le marché et les règles, puisque les espaces

---

Sean D. Ehrlich, et Clint Peinhardt, « Government Spending and Public Support for Trade in the OECD : An Empirical Test of the Embedded Liberalism Thesis », *International Organization*, vol. 59, nº 2 (2005), pp. 473-494 ; et Dani Rodrik, « Why Do More Open Economies Have Bigger Governments ? », *The Journal of Political Economy*, vol. 106, nº 5 (1998), pp. 997-1032.

[37] Rodrik, *op. cit.* ; Christian Deblock et Dorval Brunelle, « Un régionalisme en trois dimensions : le projet des Amériques », *Continentalisation*, Cahier de recherche du GRIC, Montréal : CEIM, 1999 ; Mehdi Abbas, « La rénovation du système commercial multilatéral », in Christian Deblock (dir.), *L'Organisation mondiale du commerce : où s'en va la mondialisation ?*, Saint-Laurent : Fides, 2002, pp. 39-52.

[38] Jagdish N. Bhagwati, « Enforceable Labor Standards. What's Wrong with the Idea ? », *Trade Policy Analyses*, vol. 4, nº 3 (2001), pp. 1-12.

[39] Daniel W. Drezner, « Fears of a Race to the Bottom. Why Aren't They Justified ? », *Trade Policy Analyses*, vol. 3, nº 6, (2001), pp. 1-10.

[40] Jagdish N. Bhagwati, *In Defense of Globalization*, New York : Oxford University Press, 2004.

globaux de l'un et nationaux de l'autre ne coïncident plus. La clause sociale est donc un outil pour arrimer une ouverture économique respectueuse des droits des travailleurs[41]. C'est une question d'équité, mais aussi une question d'efficacité économique, et une question de droits de la personne[42]. Le débat sur la clause sociale, comme ces deux derniers paragraphes l'attestent, est demeuré essentiellement normatif. Cela dit, un autre pan de la littérature s'est penché sur la faisabilité d'une clause sociale multilatérale.

1.1.4 Une clause sociale reliant les régimes internationaux du commerce et du travail est-elle possible ?

La mise en place d'une clause sociale à l'OMC a suscité un débat houleux entre plusieurs camps, mobilisant à la fois des juristes, des économistes et des politologues. Trois positions coexistent : 1) la clause sociale est incompatible avec le régime de l'OMC ; 2) il existe, au sein de l'arsenal juridique de l'OMC, des clauses pouvant être mobilisées pour défendre les droits des travailleurs ; 3) les clauses sociales n'existent pas encore au sein de l'OMC, mais elles sont compatibles avec l'esprit de l'Organisation. Voyons en pratique le contenu de chacune de ces positions.

1) Un premier camp plaide pour une incompatibilité de principe entre l'OMC et la mise en place d'une clause sociale. Ce camp est divisé en deux écoles antagonistes. Une première école libérale soutient qu'il est incompatible d'associer commerce et normes du travail, car cela représenterait une dérive protectionniste[43]. Pour cette école, le système commercial multilatéral doit créer un cadre propice à la libéralisation des échanges en évitant toute forme de contraintes. En instituant une clause sociale multilatérale, on créerait un précédent qui transformerait l'OMC en agence de gestion des protectionnismes nationaux, la libéralisation

---

[41] Anita Chan et Robert J. S. Ross, « Racing to the Bottom: International Trade Without a Social Clause », *Third World Quarterly*, vol. 24, n° 6 (2003), pp. 1011‑1028 ; Jean-Marc Siroën, « Développement économique et développement social : l'incidence d'une clause sociale », in *Les relations entre le développement économique et le développement social, incidences possibles d'un socle de normes sociales minimum*, Paris : Ministère de l'Industrie ; James Heintz, « Global Labor Standards: their Impact and Implementation », *Working paper series*, University of Massachussetts at Amherst : Political Economy Research Institute, 2002.

[42] Carmen Valor, « What If All Trade Was Fair Trade ? the Potential of a Social Clause to Achieve the Goals of Fair Trade », *Journal of Strategic Marketing*, vol. 14, n° 3 (2006), pp. 263–275 ; et Annie Taylor et Caroline Thomas (dir.), *Global Trade and Global Social Issues*, Londres : Routledge, 1999.

[43] Jagdish Bhagwati, *loc. cit.,* 1994 *; idem*, *loc. cit.,* 2001 *; idem*, *op. cit.* ; et Arvind Panagariya, « Trade and Labor: A Trade Economist's View », *Integration and Trade Journal*, n° 25 (2006), pp. 261-279.

devenant l'exception[44]. De ce fait, l'OMC se détournerait de sa mission première : créer un monde pacifique et ouvert à travers la libéralisation du commerce mondial.

Un deuxième courant critique pense que l'ordre libéral de l'OMC est incompatible avec le progrès social[45]. Pour cette école, l'OMC représente l'aboutissement de 15 ans de politiques néolibérales. Suite à l'ALENA, ou encore à l'Acte unique européen, cette organisation internationale constitutionnalise un ordre néolibéral, empêchant de ce fait toutes formes de progrès social. Dans cette configuration, une véritable clause sociale porteuse de progrès n'est qu'une illusion, car elle serait incompatible avec les principes propres à l'organisation. Dans le meilleur des cas, une clause sociale « allégée » pourrait offrir un vernis social, mais cette mesure ne serait alors qu'une caution morale accompagnant l'imposition du néolibéralisme[46].

2) Un deuxième camp cherche à élucider quelles sont dans la configuration réglementaire actuelle les possibilités d'interpréter les textes de l'OMC favorablement aux normes du travail[47]. Les articles III et XX du GATT de 1994 offriraient ainsi des possibilités d'interprétation dans le sens d'une clause sociale.

> Sur le plan juridique, certaines dispositions pourraient être invoquées. L'article III du GATT sur le « traitement national » des produits importés permet, a priori, l'application de la législation nationale aux biens produits à l'extérieur. L'article XX e) admet des mesures « se rapportant aux articles fabriqués dans les prisons ». De plus l'article XX soumet à exception certains domaines qui échappent à la régulation « naturelle » des marchés (protection de la moralité publique, du patrimoine national, etc.). L'article XX a) peut alors être évoqué pour des questions liées, par exemple, à l'exploitation sexuelle

---

[44] Ce précédent induirait nécessairement une dynamique trop favorable aux groupes de pression et aux pays qui feraient des demandes protectionnistes, drapé dans un argumentaire moralisant sur les droits de la personne. Kym Anderson, « Social Policy Dimensions of Economic Integration: Environmental and Labour Standards », *Working Paper*, Cambreidge, Mass. : National Bureau of Economic Research, 1996.

[45] Richard Peet, *Unholy trinity: the IMF, World Bank and WTO*, New York et Londres : Zed Books, 2003 ; Stephen Gill, « Toward a Postmodern Prince ? the Battle in Seattle as a Moment in the New Politics of Globalisation », *Journal of International Studies*, vol. 23, n° 3 (1994), pp. 399–423 ; et *idem*, « Constitutionalizing Inequality and the Clash of Globalizations », *International Studies Review* vol. 4, n° 2 (2002), pp. 47–65.

[46] William E. Scheuerman, « False Humanitarianism ?: US Advocacy of Transnational Labour Protections », *Review of International Political Economy*, vol. 8, n° 3 (2001), pp. 359‑388.

[47] Patrick Macklem, « Labour Law Beyond Borders », *Journal of International Economic Law*, vol. 5, n° 3 (2002), pp. 605‑645 ; Anna Lanoszka, *The World Trade Organization: Changing Dynamics in the Global Political Economy*, Boulder : Lynne Rienner Publishers, 2009 ; Bernard M. Hoekman et et Michel M. Kostecki (dir.), *The Political Economy of the World Trading System: The WTO and Beyond*, 3ème éd., Oxford : Oxford University Press, 2009 ; Steve Charnovitz, « Influence of International Labour Standards on the World Trading Regime, A Historical Overview, The », *International Labour Review*, vol. 126, n° 5 (1987), pp. 565‑584 ; et Siroën, *loc. cit.*

> des enfants. L'article XX b) relatif aux mesures « nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes » pourrait concerner les conditions de travail inhumaines.[48]

Malgré tout, ces dispositions sont à la fois extrêmement difficiles à mettre en œuvre et il n'y a aucune jurisprudence au sujet du respect des normes du travail au sein de l'OMC. Comme le suggère Macklem, les conditions à remplir pour utiliser ces clauses sont très exigeantes[49]. En somme, si les accords de l'OMC ne sont pas dénués de potentialité, l'inclusion d'une clause sociale à proprement parler nécessiterait une réforme institutionnelle.

3) C'est en tout cas ce que plaide le dernier camp qui estime que l'OMC, si elle ne dispose pas encore d'outils appropriés, pourrait être l'institution en charge de la clause sociale (ou elle pourrait être associée au processus de gouvernance de la clause sociale)[50]. Selon cette vision des choses, la clause sociale n'a pas de fondements institutionnels suffisants dans l'ordre commercial international actuel. Mais une clause sociale est tout à fait envisageable et compatible avec la doctrine et l'esprit du système commercial multilatéral. Mieux encore, celle-ci consacrerait à la fois ses principes et rendrait l'organisation légitime aux yeux des citoyens et des travailleurs. Il faudrait rétablir l'égalité entre les droits internationaux du commerce, ceux de l'environnement et ceux des travailleurs. Certains auteurs privilégient l'OMC comme institution responsable de la clause sociale à cause de son mécanisme de règlement des différends. Celui-ci donnerait « des dents » à la promotion et à la défense des

---

[48] *Ibid.*, p. 10.

[49] « In light of the foregoing jurisprudence on article III and XX, WTO rules impose six requirements on a state to enact a trade restrictive measure to vindicate international labour rights. First, a state seeking to restrict market access to goods produced under conditions must adopt the least trade restrictive means of accomplishing this purpose. Secondly, a state must treat all states in a similar manner and take into account different but comparable policies in countries that might be adversely affected by such an initiative. Thirdly, trade restrictions cannot be imposed in the absence of an adjudicative process in which alleged rights violations are tested in a procedurally fair manner. Fourthly, a state is under a duty to negotiate with all of those affected before implementing before trade restriction. Fifthly, it must provide a transition period to enable compliance before imposing trade restriction and finally, a state should offer technical assistance to assist in the rectification of conditions that might otherwise trigger trade restrictions. » Macklem, *op. cit.*, p., 630.

[50] Robert W. Staiger, « A Role for the WTO », in Kaushik Basu et *alii* (dir.), *International Labor Standards: History, Theory, and Policy Options*, Malden : Blackwell Publishers, 2003, pp. 273‑308 ; Christian Barry et Sanjay Reddy, *International Trade and Labor Standards: A Proposal for Linkage*, New York : Columbia University Press, 2008 ; Adelle Blackett, « Mapping the Equilibrium Line: Fundamental Principles and Rights at Work and the Interpretive Universe of the World Trade Organization », *Saskatchewan Law Review*, vol. 65, n° 2 (2002), pp. 369–392 ; Chantal Thomas, « Should the World Trade Organization Incorporate Labor and Environemntal Standards », *Washington and Lee Law Review*, vol. 61, n° 1 (2004), pp. 347-406 ; et *idem*, « Trade-Related Labor and Environment Agreements ? », *Journal of International Economic Law*, vol. 5, n° 4 (2002), pp. 791–819.

droits des travailleurs au niveau international. C'est précisément ce qui manquerait à l'OIT[51]. Ce troisième camp favorable à une réforme de l'OMC semble le plus cohérent. La clause sociale n'est pas une négation des principes du système commercial multilatéral, mais plutôt son accomplissement. En effet, la clause sociale s'appuie sur les mêmes principes que le système commercial multilatéral (SCM). Cette clause offrirait en outre un moyen privilégié d'assurer que l'intégration croissante des économies se fasse dans le respect des droits des travailleurs, la rendant légitime. Bien évidemment, les membres de l'OMC, à savoir les États, resteraient pleinement souverains, et c'est bien là le nœud du problème. Car si rien en principe rien n'interdirait la mise en place d'une clause sociale dans l'OMC, cela ne fait pas l'affaire de tous[52]. De cette première revue de littérature, il ressort trois questions principales. Comment peut-on expliquer l'asymétrie entre les agendas du commerce et du travail à l'échelle internationale ? Quelles sont les différentes visions de l'intégration et de la coopération économiques internationales qui s'opposent ? Quelles sont les stratégies mises en œuvre par les acteurs internationaux pour remédier à cette asymétrie ?

En définitive, le débat sur la clause sociale s'est souvent limité à des dimensions morales ou juridiques. Peu d'études ont cherché à théoriser la clause sociale en tant que phénomène politique et socio-économique. Seuls trois courants ont tenté de le faire. Mais, comme nous le verrons dans la partie qui suit, ils l'ont fait de manière insatisfaisante.

---

[51] L'option d'une gestion commune OIT / OMC de la clause sociale entre ces deux organisations est aussi un scénario envisageable. Voir entre autres : Erika de Wet, « Labor Standards in the Globalized Economy: The Inclusion of a Social Clause in the General Agreement on Tariff and Trade/World Trade Organization », *Human Rights Quarterly*, vol. 17, n° 3 (1995), pp. 443-462. Christian Barry et Sanjay Reddy, *op. cit*. Ce dernier plaide pour la mise en place d'une agence internationale gérant l'interaction entre commerce et norme du travail (Agency for *Trade* and *Labor* Standards, ATLAS), et ce en collaboration avec l'OIT et l'OMC.

[52] Chantal Thomas, « The WTO and Labor Rights: Strategies of Linkage », in Sarah Joseph, David Kinley, et Jeffrey Waincymer (dir.), *The World Trade Organization and Human Rights: Interdisciplinary Perspectives*, Cheltenham et Northampton : Edward Elgar, 2009, pp. 232-255.

1.2 Protectionnisme déguisé, néo-impérialisme ou projection des préférences politiques ? Les approches existantes pour expliquer lôémergence de la clause sociale

1.2.1 Public Choice et pluralisme : déterminants internes à la clause sociale

Certains voient dans les clauses sociales la recherche de rentes de la part de groupes sociaux protectionnistes et conservateurs. Cette perspective est défendue par le courant d'économie politique des choix publics (*public choice*) qui voit dans la politique commerciale le reflet des intérêts des acteurs économiques internes. Dans cette première perspective, ce sont les intérêts des individus ou des groupes qui vont influencer la politique commerciale. Il s'agit d'une approche utilitariste s'appuyant sur la rationalité économique et politique des individus.

Selon les tenants de cette approche, les individus possèdent trois armes pour faire pression sur les politiques : l'argent, le vote et les méthodes de pression/communication disponibles dans la démocratie libérale. Ces modèles analysent les pressions exercées sur la politique commerciale en vue de promouvoir le libre-échange ou le protectionnisme[53]. Les individus ou les groupes agissent en fonction de leur positionnement face à la concurrence internationale. Ceux qui bénéficient de l'ouverture commerciale exercent une pression favorable au libre-échange. Les individus ou groupes qui sont exposés à la concurrence internationale favorisent une politique protectionniste. De là, vont se constituer des coalitions favorables à l'une ou à l'autre des options. Ce programme de recherches s'est développé en trois volets.

Dans un premier temps, il s'agit d'identifier quels sont les facteurs qui font pencher des individus ou des groupes du côté du protectionnisme ou du libre-échange. Deux explications

[53] Ce type d'analyse a connu beaucoup de succès depuis les années 1980. Plusieurs revues de littératures sont disponibles sur le sujet : Dani Rodrik, « Political economy of trade policy », in Gene M. Grossman et Kenneth Rogoff (dir.), *Handbook of international economics*, vol. 3, Amsterdam : North-Holland, 1995, pp. 1457–1494 ; James E. Alt et al., « The Political Economy of International Trade: Enduring Puzzles and an Agenda for Inquiry », *Comparative Political Studies*, vol. 29, n° 6 (1996), pp. 689-717 ; Pierre-Olivier Peytral, « Economie politique de la politique d'ouverture commerciale mixte : interactions entre les groupes sociaux et l'Etat », *Cahier de recherche n° 2004-4*, Grenoble : Laboratoire d'Economie de la Production et de l'Intégration Internationale (LEPII), 2004.

ont été recensées. Pour certains, l'exposition des classes factorielles[54] au commerce explique le comportement face à l'ouverture.[55] Pour d'autres, le positionnement concurrentiel des secteurs face au commerce international explique la stratégie des acteurs (travailleurs comme employeurs) [56]. L'un ou l'autre des modèles permet de déterminer en fin de compte qui est favorable ou non au libre-échange.

Dans un deuxième temps, ces approches d'économie politique s'appuient sur la théorie de l'action collective d'Olson[57]. La capacité des groupes à mener une action efficace peut avoir trois origines : une capacité d'organisation et de coercition du resquillage plus forte ; un coût d'organisation faible ; et une concentration relativement importante des effets du commerce international[58].

Dans un troisième temps, les gouvernements vont mettre en œuvre la politique commerciale préférée par l'électorat et les soutiens politiques : pour être réélu, le politicien va défendre la

---

[54] Il ne s'agit pas ici du concept marxien de classe. La classe factorielle est un regroupement d'individus détenant principalement le même facteur de production (le capital, le travail, la terre, etc.) au sens néoclassique du terme.

[55] Pour reprendre le théorème en question, le commerce international engendre une spécialisation où le facteur de production le plus abondant est le plus utilisé. Ceci entraîne une augmentation (relative) des revenus et (absolue) de l'emploi du facteur abondant, et une diminution (relative) des revenus et (absolue) de l'emploi du facteur rare. En d'autres termes, dans un pays où le capital est abondant et le travail rare, le commerce international va favoriser le premier facteur de production au détriment du second. En conséquence, ceux qui profitent du commerce vont soutenir sa libéralisation tandis que ceux qui en pâtissent vont favoriser la mise en œuvre de mesures protectionnistes. Dans une situation où il y a plus de deux facteurs de production, des coalitions potentielles vont émerger en fonction du positionnement de chaque classe factorielle face au commerce. Voir : Ronald Rogowski, « Political Cleavages and Changing Exposure to Trade », *The American Political Science Review*, vol. 81, n° 4 (1987), pp. 1121-1137 ; Ronald Rogowski, *Commerce and Coalitions: How Trade Affects Domestic Political Alignments*, Princeton : Princeton University Press, 1989 et Gérard Kébabdjian, *Les théories de l'économie politique internationale*, Paris : Éditions du Seuil, 1999.

[56] Les secteurs exportateurs vont se montrer favorables à la libéralisation. En revanche, les secteurs exposés à la concurrence internationale vont pencher en faveur du protectionnisme. La base de cette approche est le modèle dit à « facteurs spécifiques ». Ce modèle prend pour hypothèse que tous les facteurs de production ne sont pas parfaitement mobiles. Dans certains secteurs, les coûts d'ajustement pour passer d'un secteur à l'autre sont très élevés. Pour ceux-ci, le coût de la concurrence internationale est très élevé, ce qui mène ses détenteurs à faire de fortes pressions pour être protégés de la concurrence. Helen V. Milner, « Trading Places: Industries for Free trade », *World Politics*, vol. 40, n° 3 (1988), pp. 350–376 ; *idem*, *Resisting Protectionism: Global Industries and the Politics of International Trade*, Princeton : Princeton University Press, 1988 ; Michael J. Hiscox, « Commerce, Coalitions, and Factor Mobility: Evidence from Congressional Votes on Trade Legislation », *The American Political Science Review* vol. 96, n° 3 (2002), pp. 593-608 et Michael J. Gilligan, *Empowering Exporters: Reciprocity, Delegation, and Collective Action in American Trade Policy*, Ann Arbor : University of Michigan Press, 1997.

[57] Mancur Olson, *The Logic of Collective Action ; Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, Mass : Harvard University Press, 1965.

[58] Ces travaux débouchent sur l'idée que les perdants au libre-échange sont plus concentrés que les gagnants, ce qui rend leurs revendications plus intenses. Ceci permettrait entre autres d'expliquer pourquoi, alors que le libre-échange serait objectivement la meilleure solution, des groupes protectionnistes très touchés par le commerce arrivent à obtenir gain de cause.

politique commerciale lui rapportant le plus de votes. Les élus vont agir en fonction des intérêts de la coalition qui est potentiellement majoritaire dans le pays[59]. En conséquence, la politique commerciale reflète l'opinion de la coalition gagnante de groupes de pression, tantôt favorable au libre-échange, tantôt favorable au protectionnisme.

Pour les adeptes de l'école de cette économie politique, l'objectif des défenseurs de la clause sociale est de bloquer la libéralisation du commerce en prétextant la non-conformité des normes du travail. La clause sociale n'est qu'une forme de protectionnisme déguisé au profit des groupes cherchant des rentes auprès du gouvernement[60]. Les opposants au libre-échange nuisent donc au maintien d'une politique commerciale optimale ; il faut donc refuser de leur céder du terrain sous peine de renoncer à la prospérité[61].

Une deuxième position, plus modérée, mais qui va dans le même sens, soutient qu'étant donné la priorité de conserver un régime commercial ouvert, les clauses sociales sont un moindre mal à concéder pour éviter un repli protectionniste[62]. La structure institutionnelle de la politique commerciale laisse une marge de manœuvre importante au Congrès. Depuis 1934, les États-Unis ont réussi à maintenir une coalition bipartisane très largement favorable à la libéralisation du commerce mondial. Or, à une époque où les craintes liées à la globalisation sont importantes, un certain nombre d'élus du Congrès peuvent se laisser tenter

---

[59] Wolfgang Mayer, « Endogenous Tariff Formation », *The American Economic Review* vol. 74, n° 5 (1984), pp. 970-985. Par ailleurs, le financement onéreux des campagnes électorales offre aux groupes d'intérêts disposant d'argent, le moyen d'influencer le cours de la politique commerciale à travers le soutien aux élus. Aussi, des organisations peuvent-elles aisément mettre en œuvre des campagnes publiques visant à accroître le soutien au point de vue qu'ils peuvent défendre. Robert E. Baldwin et Christopher S. Magee, « Is Trade Policy for Sale ? Congressional Voting on Recent Trade Bills », *Public Choice*, vol. 105, n° 1 (2000), pp. 79-101.

[60] Bhagwati, *loc. cit.*, 2001 ; Arvind Panagariya, *loc. cit.* ; Amit Dasgupta, « Labour Standards and WTO : a New Form of Protectionism », *South Asia Economic Journal*, vol. 1, n° 2 (2000), pp. 113-129 ; Gregory Shaffer, « WTO Blue-Green Blues: The Impact of U.S. Domestic Politics on Trade-Labor, Trade-Environment Linkages for the WTO's Future », *Fordham International Law Journal*, vol. 24, n° 1 et 2, (2000-2001), pp. 608-651.

[61] Il est par ailleurs étonnant que les partisans du *public choice* n'appliquent leur analyse qu'aux pays développés. Il serait peut-être plus facile de comprendre le comportement des pays en développement avec les mêmes outils. Comme le rappellent Siroën et Granger, des coalitions conservatrices empêchent les pays du Sud de se doter de lois sociales progressistes, et ce d'autant plus que nombre de ces pays sont soit autocratiques ou soit des démocraties fragiles, plus perméables aux intérêts de puissants groupes défavorables à l'application de normes sociales équitables. Clotilde Granger et Jean-Marc Siroën, « Core Labour Standards in Trade Agreements: From Multilateralism to Bilateralism », *Journal of World Trade*, vol. 40, n° 5 (2006), pp. 813-836 ; et *idem*, « La clause sociale dans les traités commerciaux », in Isabelle Daugareilh (dir.), *Travail, Droits fondamentaux et mondialisation*, Bruxelles : Bruylant, 2005, pp. 309-324.

[62] I. M. Destler et Peter J. Balint, *The New Politics of American Trade: Trade, Labor, and the Environment*, Washington, DC : Institute for International Economics, 2000 ; et I. M. Destler, *American Trade Politics*, 4ème éd., Washington, DC : Institute for International Economics, 2005.

par une approche plus nationaliste. Un biais protectionniste se serait à nouveau introduit dans la politique commerciale américaine. Ce n'est plus un protectionnisme traditionnel, mais un protectionnisme social et environnemental qui utilise le discours du commerce loyal ou équitable (*fair trade*). Plutôt que de mettre en péril le consensus autour du libre-échange, il est préférable de mettre en place une clause sociale, quitte à la rendre la moins contraignante possible. Ainsi, les normes du travail sont un moyen de légitimer la mise en œuvre d'un cadre commercial ouvert.

Quel que soit le degré de radicalité des auteurs, cette première option théorique fait de l'intérêt des acteurs le moteur de leurs actions. Sans être dénuée de sens, cette option tend à limiter les sources d'action des individus et évacue de l'analyse les valeurs et les idées. Par ailleurs, ce cadre pose un problème majeur vis-à-vis du sujet que nous étudions. Effectivement, la clause sociale et son éventuelle demande de la part des groupes s'intègrent très mal dans le binôme libre-échange / protectionnisme. Les auteurs ayant essayé de réaliser cette analyse ont fait entrer ce type de revendications dans la catégorie « protectionnisme », puisque cela ressemblerait à une entrave au libre commerce. Mais il semble bien que la clause sociale puisse tout aussi bien être garante d'un véritable libre-échange.

Par ailleurs, cette analyse est incapable d'expliquer pourquoi les syndicats, supposés être les véhicules immédiats des intérêts des travailleurs, ont une place aussi limitée dans la défense de ces clauses sociales. Si l'argument du protectionnisme se tenait, les syndicats devraient être à l'avant-garde du projet, alors qu'ils ne sont qu'un des acteurs, à côté des ONG défendant les droits sociaux et humains, ainsi que de certaines associations religieuses. Aussi, pourquoi les acteurs se mobilisent-ils pour des clauses sociales plutôt que pour du protectionnisme tarifaire classique ? Aucune réponse convaincante ne nous est fournie sur le sujet. Ainsi, si la défense de certains intérêts est une source de l'apparition des clauses sociales, elle n'est pas la seule. Et cela, une approche de type *public choice* est incapable d'en rendre compte.

1.2.2 L'hégémon prédateur : quand les tiers-mondistes et les néolibéraux font cause commune

Selon la vision systémique du phénomène, la mise en œuvre des clauses sociales serait pour les pays dominants un moyen de saper les avantages comparatifs des pays pauvres. Cet argument s'appuie sur deux cadres théoriques : le néoréalisme et le néo-marxisme. En relations internationales, l'approche néoréaliste défend l'idée que la structure du système international régit l'action des États[63]. Dans un contexte international anarchique, c'est-à-dire sans autorité supranationale, chaque État tente d'assurer sa survie. Dans cette perspective, un État met en œuvre la stratégie qui lui apportera le plus sécurité. Puisque chacun agit rationnellement, la configuration des rapports de puissance et la position de cet État dans le système dictent ses choix. Dans ce contexte, l'État dominant va tout faire pour sauvegarder et conforter sa position au sein du système international. À ce titre, il va promouvoir des institutions internationales et des règles favorables à sa domination. Jusqu'à un certain point, l'école néo-marxiste rejoint l'hypothèse réaliste. Cela dit, la domination politique une vocation économique[64]. Les systèmes économiques et politiques promus par la puissance dominante ont comme objectif d'assurer un ordre favorable au grand capital du pays dominant. Le droit international se résume alors à un droit du plus fort, plutôt qu'a un droit naturel et universel[65].

Les deux thèses sont soutenues à propos des clauses sociales : l'une par le courant économique néo-libéral[66], qui emprunte l'argument réaliste ; et l'autre par le courant tiers-

---

[63] Pour les classiques du néoréalisme, voir : Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*. Long Grove : Waveland Press, 1979, et John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: WWNorton & Company, 2001. Pour une synthèse : Alex Macleod, « Le néoréalisme », in Alex Macleod et Dan O'Meara (dir.), *Théories des relations internationales : contestations et résistances*, Outremont : Athéna éditions, 2007, pp. 61-85.

[64] Vendulka Kubálková, *Marxism and International Relations*, Oxford : Oxford University Press, 1989. Voir aussi : Dan O'Meara, « La théorie marxiste et l'analyse des conflits et des relations de pouvoirs mondiaux », in Alex Macleod et Dan O'Meara (dir.), *Théories des relations internationale : contestations et résistances*, Outremont : Athéna éditions, 2007, pp. 133‑188.

[65] Daniel A. Holly, *L'ONUDI l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel : (1967-1995)*. Paris ; Montréal : L'Harmattan, 1999 ; et *idem*, *Les Nations-Unies et la mondialisation : pour une économie politique des organisations internationales*, Dunkerque : Innoval, 2003.

[66] Bhagwati, *loc. cit.*, 2001 ; Arvind Panagariya, « Trade-Labour Link: A Post-Seattle Analysis », in Zdenek Drabek (dir.), *Globalisation Under Threat: The Stability of Trade Policy and Multilateral Agreements*, Cheltenham : Edward Elgar, 2001, pp. 101‑123 ; Dasgupta, *op. cit.*

mondiste[67]. Dans un cas comme dans l'autre, les auteurs soutiennent deux arguments. Premièrement, la clause sociale réduirait les avantages comparatifs des pays en développement. La main-d'œuvre bon marché est le principal avantage au commerce international dont disposent ces pays. Or, obliger ces pays à modifier leurs normes du travail reviendrait à leur imposer une augmentation des coûts de production. La clause sociale aurait donc pour effet d'amoindrir la compétitivité des pays en développement à l'avantage des pays riches[68]. La clause en question ne serait qu'une forme détournée d'impérialisme.

Le deuxième argument est plus politique. La clause sociale serait une forme d'impérialisme juridique et culturel. Pour les réalistes comme pour les néo-marxistes, le droit international n'est pas un droit naturel et/ou universel, mais bien un droit des plus forts à l'encontre des plus faibles[69]. Les normes du travail en question, bien qu'elles relèvent des normes négociées, ne sont pas universelles, mais occidentales. Tenter de les imposer à travers les accords commerciaux revient donc à proposer des règles juridiques qui ne sont pas appropriées aux pays en développement. Les bonnes intentions cachent en fait la volonté impériale d'imposer un ordre social et économique étranger aux besoins, aux traditions et aux intérêts des pays en développement[70].

Il ne fait nul doute que les inégalités économiques et politiques entre nations influencent fortement les relations internationales. Dans les négociations, comme dans les institutions internationales, ces inégalités transparaissent et créent de multiples biais en faveur des mieux nantis. Cela dit, les principes qui fondent les institutions ne sont pas exclusivement favorables aux pays dominants. Par ailleurs, le régime international du travail est loin d'être une simple

---

[67] Scheuerman, *loc. cit. ;* Jose Manuel Salazar-Xirinachs, « The Trade-Labor Nexus: Developing Countries' Perspectives », *Journal of International Economic Law*, vol. 3, n° 2 (2000), pp. 377-385 ; Walden Bello et Nicola Bullard, « The Global Conjuncture : Characteristics and Challenges », *Focus on Trade*, n° 60 (2001).

[68] Martin Khor, « After Singapore, the Battle of Interpretations Begin: Labour Standards », *Working Paper*, Thirld World Network, 1997 ; et *idem*, « The Proposed New Issues in the WTO and the Interests of Developing Countries », *TWN Trade & Development Series*, Third World Network, 2001.

[69] Dans le cas des réalistes, ce droit a comme objectif d'assurer la pérennité de la puissance dominante. Du point de vue néo-marxiste, ce droit est au service de la classe économique dominante au niveau mondial issue des pays du centre – les firmes transnationales, par exemple.

[70] Walden Bello et Nicola Bullard, *loc. cit.* ; Tadashi Hanami, « Deregulation and International Regulation: An Asian Perspective », in Roger Blanpain et Marco Biagi (dir.), *Changing Industrial Relations & Modernisation of Labour Law: Liber Amicorum in Honour of Professor Marco Biagi*, La Haye : Kluwer Law International, 2003, pp. 173-180 ; et Pascal Massetti, « Annexe C. La problématique de la clause sociale en Asie orientale », in Christophe Bezou, *La clause sociale : la négociation internationale menée par l'OIT*, Paris : Eska, 2008, pp. 100-145.

excroissance d'un système favorable aux forces sociales contrôlant le capitalisme mondial. Que les clauses sociales soient un vecteur, acceptable ou non, de légitimation du système est une chose ; que celles-ci se fassent au détriment de certains pays ou certaines classes en est une autre. À ce titre, le concept d'hégémonie vient nuancer le propos et offrir un cadre d'analyse qui nous semble plus approprié à l'étude de la clause sociale.

1.2.3 Les motivations politiques à la clause sociale : exportations de valeurs et recherche de légitimité

Certaines études sur la clause sociale expliquent que celle-ci provient des motivations politiques nationales et internationales de l'hégémon, soit d'assurer la légitimité du système et promouvoir des valeurs à l'échelle internationale. Comme le rappelait Ruggie, le fondement d'un ordre international ne peut reposer uniquement sur la crainte. Les institutions internationales responsables de cet ordre doivent, entre autres, garantir la légitimité de celui-ci. Une visée sociale (*social purpose*) est nécessaire. En clair, au-delà des aspects objectifs de la puissance, la mise en œuvre d'un ordre mondial exige des idées et des plans qui orientent le contenu de cet ordre[71].

C'est à partir de ce type de raisonnement que Benessaieh en est arrivé à la conclusion que, loin de répondre à des motivations strictement éthiques ou économiques, la clause sociale défendue par les États-Unis cherche à reconduire l'ordre international actuel vers son origine, à savoir le libéralisme enchâssé[72]. Pour ce faire, l'ordre suivant ce principe doit répondre à deux objectifs : rendre le système commercial légitime, donc répartir équitablement les gains au commerce ; et ancrer celui-ci dans les valeurs qui sont le fondement de l'ordre international. Selon cet auteur, dans les années 1980, les idées néo-libérales et l'internationalisation ont profondément affecté des franges importantes des populations du

---

[71] Ainsi, selon lui, l'hégémonie britannique a connu son heure de gloire avec le libéralisme classique. Quant à eux, les États-Unis ont établi un ordre mondial sur un libéralisme enchâssé, c'est-à-dire construit avec une économie fonctionnant par et avec la société. John Gerard Ruggie, « International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order », *International Organization*, vol. 36, n° 2 (1982), pp. 379-415 ; et pour l'hypothèse d'une économie « enchâssée » dans la société : Karl Polanyi, *La grande transformation. Aux origines politiques et economiques de notre temps*, Paris : Gallimard, 1983 (édition originale : 1944).

[72] Afef Benessaieh, *Les motivations américaines à promouvoir une clause sociale protectionnisme, éthique, ou projet politique ?*, Mémoire de maîtrise en science politique, Montréal : Université du Québec à Montréal, 1998 ; et *idem*, « Les États-Unis, la clause sociale et l'art de la vertu démocratique », *Études internationales*, vol. 29, n° 4 (1998), pp. 799-830.

monde. Ce faisant, ils ont créé un déficit de légitimité du système économique international. Les questions sociales ayant été définitivement laissées aux États après la Deuxième Guerre mondiale, l'attaque « néolibérale » qu'elles ont subie remet en cause la légitimité du système.

Or, une solution à la fois internationaliste et libérale, en droite ligne avec l'ordre en place, est disponible : la clause sociale. Elle permet de donner une opportunité aux travailleurs du Nord, comme du Sud, de renforcer leurs capacités à défendre leurs droits, et donc d'éviter qu'ils subissent les forces de la globalisation. Ainsi, la construction d'un monde ouvert retrouve-t-elle une légitimité auprès de ceux qui peuvent en subir des effets dommageables. Par ailleurs, la clause sociale permet, selon la vision qu'en ont les États-Unis, de contribuer à la démocratisation du monde, et ce à partir de deux phénomènes : premièrement, la clause sociale se porte à la défense de droits humains qui sont le socle de la démocratie libérale moderne ; deuxièmement, parmi les droits défendus, il est possible de retrouver le droit d'association et de négociation collective. Ainsi, la syndicalisation serait encouragée par l'application de ces normes. Or, le syndicalisme peut être le vecteur d'implication des travailleurs de la société et ainsi renforcer la société civile, nécessaire dans une démocratie. Par ailleurs, ces droits devraient permettre une amélioration des conditions d'existence, permettant ainsi de conforter le support des populations aux régimes démocratiques dans des pays où la démocratie est fragile.

Si cette esquisse théorique apporte un éclairage plus complet et nuancé que les deux précédentes, elle reste au stade du projet. Nous chercherons à la fois à élargir l'horizon historique et à approfondir un cadre théorique qui s'attèle à mobiliser les intérêts et les forces sociales qui en sont à l'origine, de même que les idées et les institutions, afin de mieux comprendre le phénomène étudié.

1.3 Cadre théorique : l'intégration des institutionnalismes

S'intéresser à la politique commerciale américaine oblige à détailler les rouages institutionnels de celle-ci. Pour ce faire, plutôt que de supposer a priori que les groupes d'intérêts sont tout puissants, il semble plus pertinent de faire intervenir trois variables : les institutions, les idées et les intérêts. Nous poserons alors que la clause sociale est le fruit d'une combinaison de ces trois variables. Pourquoi s'intéresser au point de vue des États-

Unis dans la formulation et la définition de la clause sociale ? Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, les États-Unis sont la principale puissance économique mondiale : ils sont un hegemon. Ils ont joué un rôle majeur dans la définition de l'ordre économique mondial depuis lors. Plus particulièrement, ils ont été une force motrice dans la création des institutions économiques internationales. Quoi qu'il en soit du supposé déclin de l'hégémonie américaine, les États-Unis demeurent la première puissance économique mondiale. Leur position dans l'ordre mondial actuel explique que nous nous penchions particulièrement sur ce pays. Le fait qu'ils promeuvent la clause sociale à l'échelle mondiale n'est pas anodin. Mais, s'ils sont la principale économie mondiale, ils ne cherchent pas à l'imposer unilatéralement, ils le font par la négociation et tentent de l'institutionnaliser. La clause sociale est un élément de réforme du régime commercial mondial ; et elle est aussi un outil de promotion et d'application du régime international du travail. Par ailleurs, la diplomatie économique s'est profondément modifiée. Cela nous mènera à distinguer la configuration internationale de la configuration globale. Enfin, il convient de se pencher sur les États-Unis, et la formulation de leur politique commerciale, pour comprendre la résurgence de la clause sociale en son sein.

Il convient de définir les quatre outils théoriques qui seront intégrés dans notre analyse, à savoir : 1) les préalables d'une analyse institutionnaliste, 2) le fondement institutionnaliste d'une politique commerciale, 3) une analyse institutionnaliste des régimes et de l'hégémonie, et 4) les modalités de la diplomatie économique dans une configuration globale. L'objectif de cette thèse sera de combiner tous ces éléments théoriques qui, jusqu'à aujourd'hui, ont essentiellement été des champs d'analyse séparés.

1.3.1 Les variables fondamentales de l'analyse institutionnaliste

Alors que les approches dites sociétales (pluralisme, *public choice*, néo-marxisme) expliquent le contenu de la politique commerciale exclusivement par les besoins des acteurs sociaux et leur capacité de faire efficacement pression pour obtenir gain de cause, l'approche institutionnaliste est à la fois plus complexe – pluricausale – et moins déterministe. Si l'on suit les différents développements que cette approche a pu connaître, trois éléments semblent

ressortir en tant que variables fondamentales : les institutions, les idées et les intérêts[73]. Examinons le contenu de ces trois variables.

1. Les institutions. Les institutions en général, et l'État en particulier, jouent un rôle central dans la définition d'une politique. Traditionnellement, deux visions théoriques dominantes expliquent l'émergence d'une institution. La première approche, conforme à un paradigme libéral[74] et à certaines variantes du marxisme[75], fait des institutions une fonction de régulation d'un système global. Ces approches sont à la fois fonctionnalistes et « systémistes ».

Une deuxième approche fait des institutions une des modalités de gestion de l'action collective. Cette approche est elle aussi partagée par deux courants. Le courant du *public choice*[76] fait des institutions le fruit de l'action collective des groupes organisés selon des motivations matérielles. Une autre tradition, remontant entre autres aux écrits de Commons[77], fait des institutions « l'action collective en contrôle de l'action individuelle »[78]. L'institution est une instance plus ou moins formelle structurant l'action individuelle en fonction de besoins collectifs. À l'origine d'un ordre institué, il se trouve un conflit entre des acteurs. Les institutions sont des médiateurs entre groupes visant à résoudre pacifiquement des conflits, dans un souci de bien commun[79]. Les institutions structurent les choix des individus, créent les opportunités, encadrent les relations et affectent les trajectoires de la société à laquelle elle

---

[73] Peter A. Hall, « The Role of Interests, Institutions, and Ideas in the Comparative Political Economy of the Industrialized Nations », in Mark Irving Lichbach, Alan S. Zuckerman (dir.), *Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure*, Cambridge et New York : Cambridge University Press, 1997, pp. 174-207 ; voir aussi : Bruno Palier et Yves Surel, « Les "trois I" et l'analyse de l'État en action », *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 1 (2005), pp. 7-32.

[74] David Mitrany, *A Working Peace System: An Argument for the Functional Development of International Organization*, Londres : The Royal institute of international affairs, 1944.

[75] Holly, *op, cit.*, 2003.

[76] Mancur Olson, *op. cit.*.

[77] John R. Commons, *The Economics of Collective Action*, Madison : University of Wisconsin Press, 1970 ; John R. Commons, *Institutional Economics, Its Place in Political Economy*, Madison : University of Wisconsin Press, 1959. Pour une synthèse, voir : Jean-Jacques Gislain, « L'émergence de la problématique des institutions en économie », *Cahiers d'économie politique*, vol. 44, n° 1 (2003), pp. 19-50 ; et Laure Bazzoli, *L'économie politique de John R. Commons : Essai sur l'institutionnalisme en sciences sociales*, Collection Études d'économie politique, Paris : L'Harmattan, 1999.

[78] John R. Commons, *op. cit.,* 1959, p. 69.

[79] Ces institutions proviennent d'un accord tacite ou d'un accord négocié entre les parties concernées, ou encore des choix d'une autorité légitime. Tout en cherchant à répondre à un problème d'action collective, l'émergence d'institutions peut s'accompagner de configurations plus favorables à certains acteurs qu'à d'autres.

s'applique[80]. Les institutions fixent les règles du jeu que les individus et les groupes doivent respecter lorsqu'ils agissent[81]. Sans déterminer a priori les choix effectués, le cadre institutionnel va circonscrire les champs d'action.

Les institutions tendent à altérer les intérêts présents dans la société[82]. Les règles du jeu changent la façon dont les individus agissent et créent des gagnants et des perdants. En créant des gagnants, les institutions constituent des intérêts qui se porteront à la défense de ces mêmes institutions. Par ailleurs, une institution s'appuie sur l'existence d'organismes visant à la mise en œuvre des règles du jeu. Or, ces bureaucraties, elles aussi, privilégieront la pérennité du cadre institutionnel dont elles tirent leur légitimité. En conséquence, un mécanisme de dépendance au sentier se crée à travers l'existence d'institutions[83]. Cela a deux effets majeurs : l'irréversibilité et la difficulté du changement institutionnel. La création d'une institution tend à rendre impossible le retour à la situation précédant l'institution. Par ailleurs, le changement institutionnel devient très coûteux et nécessite une crise. Comme nous travaillons sur l'introduction d'une réforme institutionnelle, nous devrons établir les fondements d'un tel changement.

2. Les idées. Les idées entrent en ligne de compte dans la genèse à la fois des intérêts et des institutions. Loin d'être le simple reflet des forces matérielles, les idées sont un moteur d'action. Entre autres, la compétition électorale est un moyen pour différentes visions du monde d'être confrontées. Dans d'autres contextes, les idées sont cristallisées dans des

---

[80] Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer et Theda Skocpol (dir.), *Bringing the State Back In*, Cambridge : Cambridge University Press, 1985.

[81] James G March et Johan P. Olsen, *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York : Free Press, 1989, pp. 21-38.

[82] Peter A. Hall et Rosemary C. R. Taylor, « Political Science and the Three New Institutionalisms », *Political Studies*, vol. 44, n° 5 (1996), pp. 936–957 ; Cornelia Woll, *Firm Interests: How Governments Shape Business Lobbying on Global Trade*, Ithaca : Cornell University Press, 2008.

[83] « Path dependence has to mean […], that once a country or region has started down a track, the costs of reversal are very high. There will be other choice points, but the entrenchments of certain institutional arrangements obstruct an easy reversal of the initial choice. » dans Margarett Levi, « A Model, a Method, and a Map: Rational Choice in Comparative and Historical Analysis. », in Mark Irving Lichbach, et Alan S Zuckerman (dir.), *op. cit.*, pp. 19-41. Voir aussi : Paul Pierson, « Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics », *The American Political Science Review*, vol. 94, n° 2 (2000), pp. 251-267 ; *idem*, *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton, N.J : Princeton University Press, 2004 ; et Sven Steinmo, « Institutionalism », (dir.) par Nelson Polsby, *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences*, Oxford : Pergamon, 2001.

institutions[84]. Celles-ci sont conçues à travers une certaine vision du monde. À travers les principes qu'elles inspirent, les idées permettent de jauger la façon dont évoluent les institutions. Lorsque des changements institutionnels apparaissent, il est possible de les catégoriser en fonction de leur impact sur les principes. Un changement institutionnel majeur est caractérisé par une modification de la doctrine des institutions[85]. En revanche, une simple réforme institutionnelle implique l'émergence de nouvelles procédures, tout en respectant les principes originaux. Dans les périodes peu propices à des changements institutionnels majeurs, les demandes et propositions de réformes institutionnelles doivent respecter les principes régissant l'institution.

3. Les intérêts. Loin de nier l'existence d'intérêts socio-économiques, l'approche institutionnaliste les met en contexte et les relativise. Premièrement, la capacité des intérêts économiques d'obtenir gain de cause varie dans le temps. Particulièrement, la capacité des intérêts à modifier substantiellement un cadre institutionnel ne se produit qu'en présence d'une crise. En temps normal, la capacité des intérêts à modifier une politique n'est pensable que dans le cadre institutionnel établi. Afin d'obtenir des gains, la stratégie des groupes a intérêt à s'inscrire dans le cadre des règles établies. Le champ dans lequel les pressions peuvent être exercées est donc borné.

Par ailleurs, en plus d'être circonscrits, les intérêts se trouvent à être altérés par les dynamiques institutionnelles[86]. La façon de procéder pour exercer des pressions est modulée par la façon dont les individus et les groupes interprètent les phénomènes auxquels ils sont confrontés. En ce sens, les idées et les valeurs catalysent la façon dont les intérêts débouchent sur des propositions. Enfin, dans une démocratie représentative, les élus jouent un rôle dans la définition des politiques et des institutions[87]. Le cadre institutionnel régit les règles

---

[84] Peter A. Hall (dir.), *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism Across Nations*, Princeton : Princeton University Press, 1989 ; Judith Goldstein et Robert O. Keohane (dir.), *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*, Ithaca : Cornell University Press, 1993 ; John G. Ruggie, *loc. cit.* ; Judith Goldstein, « Ideas, Institutions, and American Trade Policy », *International Organization*, vol. 42, n° 1 (1988), pp. 179-217.

[85] Judith Goldstein et Robert O. Keohane (dir.), *op. cit.*

[86] André Lecours (dir.), *New Institutionalism: Theory and Analysis*, Toronto : University of Toronto Press, 2005 et André Lecours, « L'approche néo-institutionnaliste en science politique : unité ou diversité ? », *Politique et Sociétés*, vol. 21, n° 3 (2002), pp. 3-19.

[87] Judith Goldstein, *Ideas, Interests, and American Trade Policy*, Ithaca, NY : Cornell University Press, 1993 ; G. John Ikenberry, « Conclusion: An Institutional Approach to American Foreign Economic Policy », *International*

d'interaction entre les instances gouvernementales et les différents pouvoirs[88]. Cela dit, au sein de ce cadre, il existe des marges de manœuvre à partir desquelles les gouvernements réalisent des politiques conformes aux idées et/ou aux intérêts qu'ils défendent. En ce sens, si les gouvernants doivent évoluer au sein d'un sentier, rien n'indique que celui-ci soit nécessairement dénué de toute marge de manœuvre. Dans ces limites, les acteurs politiques agissent en fonction de leurs intérêts et/ou de leurs convictions. En quelque sorte, ils sont les catalyseurs des idées et des intérêts, et ce en vue d'affecter les institutions.

Le cadre institutionnaliste privilégie donc une analyse contextuelle : la relation entre les variables est inégale dans le temps, une variable explicative dans une première configuration peut se transformer en variable expliquée dans un autre contexte. Cela ne nous conduit pas à un relativisme, mais plutôt à une forme de pragmatisme : la configuration historique conduit à envisager une certaine relation de causalité. Dans cette optique, quels conflits sont résolus par la politique commerciale ? Quels soubassements idéologiques structurent cette politique commerciale ? Comment la politique commerciale interagit-elle avec les acteurs affectés ?

1.3.2 Le premier niveau. La formulation de la politique commerciale américaine : idées, intérêts et institutions

1.3.2.1 Les fondements théoriques d'une politique commerciale

Nous avons élucidé que, dans une perspective inspirée par Commons, les institutions matérialisent une action collective visant à résoudre un conflit. De ce point de vue, les institutions de la politique commerciale offrent des mécanismes de médiation à deux types de conflits : un de nature interne, et un de nature internationale. Le premier conflit est de nature distributive et normative. Le commerce international n'est pas sans effets sur la répartition économique, géographique, sectorielle et sociale des ressources économiques. En ce sens, le commerce génère des gains pour certains et engendre des pertes pour d'autres. Les secteurs compétitifs sortent revigorés par le commerce et les secteurs exposés à la concurrence

---

Organization, vol. 42, n° 1 (1988), pp. 219-243 ; Paul Pierson et Theda Skocpol (dir.), *The Transformation of American Politics: Activist Government and the Rise of Conservatism*, Princeton studies in American politics, Princeton : Princeton University Press, 2007 ; Cornelia Woll, *op. cit.*

[88] En temps de crise, ce sont les acteurs politiques qui peuvent avoir l'initiative de modifier les cadres institutionnels qui limitent le champ des politiques possibles. En temps normal, ce cadre est une contrainte.

peuvent péricliter. En conséquence, pour l'approche du *public choice*, les premiers défendent le libre-échange, et les seconds, le protectionnisme[89]. Mais cette approche est réductrice. Les entraves au commerce (tarifs et quotas) ne sont pas les seuls outils de la politique commerciale. Si le commerce engage un débat quant au partage des ressources, il y a des moyens différents d'y répondre[90]. Du point de vue institutionnaliste, la politique commerciale est guidée par une structure institutionnelle qui conduit à l'émergence d'une norme qui sera défendue par les acteurs qui en sont les bénéficiaires. En venant modifier l'allocation des ressources, elle agit sur la structure économique. Aussi, généralement, les groupes ou individus affectés par les choix de politiques commerciales peuvent être dédommagés afin d'assurer la viabilité et la légitimité de la trajectoire choisie. Les changements complets d'orientation sont assez rares et coïncident généralement avec la crise d'un modèle. On en déduit que la politique commerciale est une structure qui suit une trajectoire que l'on peut diviser en séquences précises.

Le deuxième conflit que la politique commerciale s'attèle à résoudre confronte une nation (dans notre cas, les États-Unis) à toutes les autres nations. Comme toute autre dimension d'une politique extérieure, le commerce international induit des pourparlers diplomatiques. En fait, la diplomatie commerciale se situe sur un axe composé de deux extrêmes, soit l'autodétermination absolue (unilatéralisme) et la diplomatie commerciale assumée (multilatéralisme). Ainsi, le degré d'ouverture interagit avec cet axe. Une politique d'autodétermination est plus facilement compatible avec une logique nationaliste au sein de laquelle les décisions sont prises à l'interne. Aussi, une politique d'ouverture est-elle généralement associée à des négociations internationales, exigeant des concessions et un certain renoncement à la souveraineté[91]. Pour mieux comprendre la politique commerciale des États-Unis, il faut donc en connaître sa structure institutionnelle, les idées qui la sous-tendent et les modalités d'action des intérêts en son sein.

---

[89] Rogowski, *op cit.* ; Alt et al., *loc. cit.*

[90] Il est toujours possible de dire que les règles et les programmes en questions sont du protectionnisme déguisé, ce que certains, comme Bhagwati, sont prêts à soutenir. Mais cela semble bien évidemment simpliste.

[91] Différentes configurations peuvent toutefois associer unilatéralisme et ouverture (par exemple, la Grande-Bretagne du XIXème siècle) ou encore un accord international pour maintenir un certain niveau de protection (nouveau protectionnisme des années 1970-1980).

Figure 1.1 Relation entre le degré dôouverture et la modalité de la diplomatie commerciale

1.3.2.2 La structure institutionnelle de la politique commerciale américaine : le système de 1934

Les questions de politique commerciale aux États-Unis sont à la fois controversées et sujettes à des litiges permanents entre la présidence et le Congrès[92]. Dans la Constitution américaine, le partage des compétences entre le pouvoir législatif et l'exécutif est ambivalent. Les outils permettant d'administrer la politique commerciale – les tarifs douaniers, les quotas ou les règles encadrant le commerce – relèvent du Congrès. Par contre, la politique étrangère est un domaine relevant du pouvoir exécutif[93]. Jusqu'en 1934, la question des prérogatives respectives du Congrès et de la présidence en la matière n'a suscité que peu de débats. Depuis l'indépendance des États-Unis, et particulièrement suite à la Guerre de Sécession, les Présidents et les Congrès successifs s'entendaient sur la nature de la politique commerciale à mener : un protectionnisme matérialisé par des droits de douane élevés. Les groupes d'intérêts représentant l'industrie, l'agriculture et les travailleurs soutenaient cette politique. Le système protectionniste a connu un apogée avec la loi tarifaire pilotée par le représentant Willis C. Hawley et le sénateur Reed Smoot, en 1929. Ce qui était censé être une simple

[92] Pour cette section, nous synthétisons des informations disponibles dans les sources suivantes : I. M Destler, *op. cit*. ; Stephen D Cohen, Robert A. Blecker, et Peter D. Whitney, *Fundamentals of U.S. Foreign Trade Policy: Economics, Politics, Laws, and Issues*, 2ème éd, Boulder : Westview Press, 2003 ; Cynthia Ann Hody, *The Politics of Trade American Political Development and Foreign Economic Policy*, Hanover : University Press of New England, 1996 ; Michael A. Bailey, Judith Goldstein, et Barry R. Weingast, « The Institutional Roots of American Trade Policy: Politics, Coalitions, and International Trade », *World Politics*. vol. 49, n° 3 (1997), pp. 309-338 et Michael J. Hiscox, « The Magic Bullet ? The RTAA, Institutional Reform, and Trade Liberalization », *International Organization*, vol. 53, n° 4 (1999), pp. 669-698.

[93] Philippe Barbet, *Les échanges internationaux*, Paris : Librairie générale française, 1997, p. 166.

réforme tarifaire s'est révélée être un véritable révélateur des vices du système : le logrolling[94] et la défense des intérêts économiques à court terme[95]. C'est avec ce double système que la politique commerciale du New Deal a cherché à rompre.

Pour ce faire, une partie de la politique commerciale a été concédée à l'exécutif, qui semblait a priori moins enclin à céder aux pressions. De façon ambivalente, le Congrès a accepté de renoncer à une partie de ses prérogatives. En 1934, sous la direction de Cordell Hull, un processus de centralisation et de libéralisation progressive de la politique commerciale américaine a été amorcé[96]. Le Département d'État s'est arrogé la prérogative des négociations commerciales internationales, qu'il a conservée jusqu'en 1962. Le Congrès a accepté cette concession, mais sans perdre la main sur l'ensemble du processus de contrôle[97]. Toutefois, le tournant internationaliste a été marqué par une rupture : puisque le département d'État négocie avec d'autres nations, les droits de douane et les réglementations commerciales ne sont plus exclusivement l'objet d'un contrôle souverain ; ils intègrent le champ de la diplomatie. Or, cela exige de soumettre la politique commerciale au jeu de la coopération et des négociations internationales. En prenant le chemin de la diplomatie commerciale, on ne peut que difficilement retourner vers l'unilatéralisme, puisque les accords négociés engagent les États-Unis auprès d'autres États.

À partir de 1962, le fonctionnement de la politique commerciale a été réaménagé. Les négociations commerciales internationales ont été ôtées au Département d'État pour être confiées au Représentant spécial au commerce, qui est devenu Représentant des États-Unis

---

[94] Le *log-rolling* consiste à marchander des voies dans une assemblée législative, à des fins politiciennes. Cette pratique est très courante dans le système politique américain, car la discipline de parti est généralement faible, ce qui incite les élus à se coaliser au-delà des lignes partisanes, à des fins électoralistes. À ce titre, le marchandage politique prend des proportions considérables lorsqu'il s'agit de mettre en place une loi commerciale. Chaque membre du Congrès acceptera de voter en faveur d'une loi, pourvu que les dispositions comprennent des mesures favorables à son district.

[95] Comme les membres du Congrès sont en permanence en relation avec les milieux économiques et les groupes de pression, ils ont tendance à céder à leurs demandes. E. E. Schattschneider, *Politics, Pressures and the Tariff ; a Study of Free Private Enterprise in Pressure Politics, as Shown in the 1929-1930 Revision of the Tariff*, New York : Prentice-Hall, inc, 1935.

[96] Hiscox, *loc. cit*.

[97] Cette concession a impliqué trois exigences. Premièrement, le nouveau partage des tâches passe par des lois temporaires et renouvelables. Deuxièmement, les réductions de droits de douane sont conditionnées à un mouvement équivalent dans les autres pays en négociation. Troisièmement, les arguments favorables à la libéralisation commerciale mettent l'emphase sur les effets bénéfiques pour l'exportateur. Le pouvoir législatif garde donc la main sur le cadre général des négociations commerciales, le niveau de diminution accordé et, en définitive, il paraphe l'accord une fois signé.

au commerce en 1974 (*United States Trade Representative*, USTR, ci-après) [98]. Depuis 1934, la politique commerciale est donc orientée dans la direction d'une libéralisation pilotée par un exécutif en charge de la diplomatie commerciale. Cette ouverture répond à la perspective d'un commerce ordonné, réciproque et équitable.

Dans cette perspective, la politique commerciale est régulièrement sous la surveillance du Congrès, même si l'initiative et les grandes lignes sont tracées par l'exécutif. Dans une perspective électoraliste, il est souvent reproché aux membres du Congrès de s'immiscer dans les questions internationales (politique étrangère, politique commerciale) seulement en vue de se maintenir au Congrès[99]. Il faut pourtant expliquer les raisons pour lesquelles certains d'entre eux vont choisir de façon constante des « batailles » de politique étrangère qui peuvent être politiquement risquées. À l'image de ce qu'avancent Carter et Scott[100], il est possible de discerner des « entrepreneurs en politique étrangère » au sein du Congrès :

> [C]ongressional foreign policy entrepreneurs are members of Congress who take the initiative on the foreign policy issues about which they care rather than to await administration action. Moreover, such congressional foreign policy entrepreneurs are both expert and persistent. Hence, our conception demands sustained activity and requires congressional foreign policy entrepreneurs to engage in more than one instance of foreign policy entrepreneurship to warrant the label. [101]

En somme, si l'exécutif est le stratège de la politique commerciale, il n'est reste pas moins que certains membres du Congrès peuvent faire preuve d'initative en vue de faire avancer leur agenda. Cette direction nous sera précieuse lorsqu'il viendra le temps d'analyser l'introduction de la clause sociale au sein de la politique commerciale. Il s'avère effectivement que certain membres du Congrès (Pease, Levin, puis Rangel) ont fait preuve d'un activisme extraordinaire afin de faire avancer l'agenda relatif aux clauses sociales.

---

[98] Celui-ci a des comptes à rendre à la fois au Président et au Congrès. Par ailleurs, alors que, jusque-là, l'exécutif avait la possibilité et le mandat de négocier jusqu'à une réduction de 50 % des droits de douane, les objectifs de négociations sont maintenant fixés par la loi, ce qui signifie par le Congrès.

[99] J. M. Lindsay, *Congress and the politics of U.S. foreign policy*, Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1994.

[100] Ralph G. Carter et James M. Scott, *Choosing to Lead: Understanding Congressional Foreign Policy Entrepreneurs*, Durham : Duke University Press, 2009. Voir aussi : Ralph G. Carter et James M. Scott, « Understanding Congressional Foreign Policy,Innovators: Mapping Entrepreneurs and their Strategies », *The Social Science Journal*, vol. 47, n° 2 (2010), pp. 418‑438.

[101] *Ibid.*, p. 420. Selon ces auteurs, l'entrepreneuriat des membres du Congrès en politique étrangère peut avoir deux motivations : l'existence d'un « vacuum » au sein de la politique effectivement menée, ou encore la conviction que la politique actuelle est inappropriée. Dans le cas des clauses sociales, c'est la première configuration qui explique l'activité des Représentants pro-clause sociale.

1.3.2.3 La doctrine commerciale des États-Unis : de l'ouverture ordonnée à l'intégration compétitive

Les institutions sont généralement dotées de principes et valeurs les définissant. Le système de 1934 repose sur trois concepts-clés qui définissent depuis lors la politique commerciale des États-Unis : ouverture ordonnée des marchés, réciprocité et équité (*fairness*). À partir des années 1980, une modification de ces principes a vu le jour : l'harmonisation des règles du marché à l'aune de l'intégration compétitive.

La réforme de la politique commerciale de 1934 a été marquée par deux principes, soit la réciprocité et l'équité. Premièrement, s'il y a avantage au commerce, c'est grâce aux possibilités d'exportation offertes, et non pas au moindre coût des produits importés[102]. De ce fait, la diplomatie commerciale a pour objectif d'abaisser les barrières des partenaires, favorisant ainsi l'accès à leurs marchés. En échange, il est nécessaire de baisser les barrières nationales. Avec ce procédé, on dispose du mécanisme fondamental permettant de fonder un intérêt mutuel à la libéralisation : la réciprocité[103]. La réciprocité est un concept qui peut être mobilisé dans les deux sens. En cas de violation des engagements, il est possible de sanctionner les pratiques commerciales contrevenant aux engagements pris. Cela laisse la porte ouverte à des règlements des différends à l'échelle internationale ou à des mesures de rétorsion, le cas échéant[104].

Deuxièmement, si les négociations commerciales doivent tendre vers la liberté accrue des échanges, elles constituent aussi un terrain qui doit être balisé par des règles obéissant au principe d'équité[105]. Le commerce international doit être réalisé à partir d'un ensemble de règles communes. Parmi celles-ci, notons l'interdiction du *dumping* et le respect de la règle

---

[102] William Allen, « The International Trade Philosophy of Cordell Hull, 1907-1933 », *The American Economic Review*, vol. 43, n° 1 (1953), p. 101.

[103] Alfred E. Eckes, *Opening America's Market U.S. Foreign Trade Policy Since 1776*, Chapel Hill : University of North Carolina Press, 1995.

[104] Bien évidemment, pour les plus sceptiques, cette dimension représente le vestige du passé protectionniste des États-Unis et un argument pour les acteurs les plus nationalistes. Voir : Jagdish N. Bhagwati et Douglas A. Irwin, « The Return of the Reciprocitarians ? US Trade Policy Today », *The World Economy*, vol. 10, n° 2 (1987), pp. 109-130.

[105] Nous réitérons le fait que le mot équité, selon nous, s'approche plus du sens américain de *fairness* que de celui de loyauté. Pour un historique du concept au sein de la politique commerciale américaine voir : Americo Beviglia Zampetti, *Fairness in the World Economy: US Perspectives on International Trade Relations*, Cheltenham : Edward Elgar, 2006.

de la concurrence. Par ailleurs, l'équité exige une certaine redistribution des bénéfices offerts par la politique commerciale.

De ces deux principes, il ressort que la politique commerciale, depuis 1934, suit une doctrine qui défend l'ouverture ordonnée des marchés. Ouverture des marchés, car le cours des choses doit aller dans le sens de la libéralisation. Ce processus est toutefois conditionnel à l'examen des pratiques qui doivent être exemplaire et réciproque, ainsi qu'à l'adoption de règles équitable, à la fois entre les nations et à l'égard des acteurs économiques. Cette doctrine commerciale a influencé l'ordre commercial multilatéral dès la fin de la Deuxième Guerre mondiale[106].

Cela dit, dans les années 1970, face à une crise économique et à une intégration accrue, cette approche n'a plus suffi. Au début des années 1980, sous l'administration de Reagan, il a été convenu que pour avoir plus de libéralisation il fallait davantage de règles globales, offrant plus de sécurité aux firmes transnationales[107]. Ainsi, le droit de l'investissement, le droit à la propriété intellectuelle, le droit de la concurrence, et la libéralisation des services ont-ils été les nouveaux chevaux de bataille de la diplomatie commerciale. Pour défendre ces positions, la réciprocité et l'équité ont encore été mobilisées. En effet, dans les nouvelles négociations commerciales[108], les États-Unis ont défendu que les entreprises étaient (ou devaient être) des sujets de droit, tout comme les États. En ce sens, la réciprocité et l'équité s'appliquaient aussi aux firmes.

La dimension conservatrice de l'approche est explicite, mais en ouvrant la boîte de Pandore de la régulation économique globale, il est aussi possible d'imaginer des régulations d'inspiration progressiste. Et c'est d'ailleurs cette dynamique qui a enclenché et accéléré les campagnes favorables aux droits humains en général et aux droits des travailleurs en particulier, dans le contexte d'une économie globale. Et, si la politique commerciale issue des réformes initiées par Cordell Hull offrait déjà la possibilité d'une intégration des droits des

---

[106] E. F. Penrose, *Economic Planning for the Peace*, Princeton : Princeton University Press, 1953 ; John G. Ruggie, *loc. cit.* ; G. John Ikenberry, « A World Economy Restored: Expert Consensus and the Anglo-American Postwar Settlement », *International Organization*, vol. 46, n° 1 (1992), pp. 289-321.

[107] Christian Deblock « Le bilatéralisme commercial des États-Unis », in Bernard Remiche et Hélène Ruiz-Fabri (dir.), *Le commerce international entre bi et multilatéralisme*, Bruxelles : Larcier, 2010, pp. 115-173.

[108] Comme ces positions étaient loin de faire consensus à l'échelle internationale, les États-Unis ont décidé de recourir au bilatéralisme et au régionalisme pour pousser de l'avant leur agenda.

travailleurs, la nouvelle configuration axée autour des règles globales a accru encore la pertinence d'une clause sociale.

1.3.2.4 La mobilisation des intérêts pour une clause sociale

Pour comprendre les mécanismes ayant abouti à l'apparition de la clause sociale dans la politique commerciale des États-Unis, nous considérerons qu'il s'agit d'une innovation institutionnelle compatible avec l'ordre en place. De ce fait, la clause sociale ne chamboule pas la politique commerciale, mais vient plutôt la modifier, tendant à concilier ouverture, réciprocité et équité d'une nouvelle façon

Nous constaterons que dans un contexte institutionnel propice, certains groupes sociaux et politiques peuvent agir en vue de promouvoir des réformes institutionnelles. Comme le propose Commons, les acteurs peuvent agir en respectant les règles en place, soit en réalisant des actions instituées. À d'autres moments, ils peuvent agir afin de modifier les cadres institutionnels, soit en réalisant des actions « instituantes »[109]. Dans ce cas-ci, les acteurs peuvent se mobiliser pour changer totalement les règles, ou encore, pour modifier le cadre institutionnel tout en respectant les principes des structures. Ce dernier type de configuration correspond précisément au contexte de la mise en place de la clause sociale. Cela dit, il reste une question. Qu'est-ce qui a poussé ces groupes réformateurs à vouloir inclure une clause sociale dans la politique commerciale américaine ? Nous avançons que le contexte économique international a été profondément modifié, ce qui a motivé le débat sur la clause sociale. Essentiellement, cette modification a quatre traits : le passage d'une économie faiblement ouverte à une intégration en profondeur prenant en partie appui sur le différentiel des normes du travail ; l'émergence de concurrents internationaux jouant sur la faible mise en œuvre des droits du travail chez eux ; l'apparition d'une nouvelle génération d'accords commerciaux traitant de régulations économiques nationales ; et l'affaiblissement significatif des modèles nationaux tournés vers le plein-emploi et le bien-être.

Dans ce contexte hostile, des groupes progressistes américains ont compris que la bataille nationale pour les droits sociaux n'était plus suffisante. Si les règles économiques étaient en partie négociées à l'échelle globale, il devait en être de même pour les règles sociales, sans

[109] Jean-Jacques Gislain, *loc. cit.*, p. 42-47.

quoi chaque État perdrait le pouvoir de fixer ses propres règles sociales[110]. Par ailleurs, dans un contexte où les firmes agissent sur plusieurs plateformes nationales pour organiser leur production, il faut des mécanismes transnationaux de surveillance pour éviter l'apparition de pratiques sociales prédatrices. De tout cela, il est ressorti une coalition qui poussera à la mise en œuvre de la clause sociale, grâce à laquelle les normes du travail intègreront définitivement la politique commerciale des États-Unis, dès les années 1980.

Comment est composée cette coalition ? Quelle est sa nature ? Nous nommerons la coalition favorable à la clause sociale la coalition « travailleurs-libéraux », en nous inspirant des recherches réalisées par A. Battista[111]. L'idée défendue par cet auteur est que les grandes victoires sociales du New Deal ont été obtenues dans un contexte où s'est forgée une alliance de fait entre la partie réformiste du mouvement ouvrier et les courants intellectuels américains *liberals*, c'est-à-dire progressistes. Cette coalition s'est distendue à partir des années 1950, pour reprendre vie dans les années 1970-1980. Selon nous, c'est cette même coalition qui s'est portée à la défense de la mise en place d'une clause sociale dans le système commercial mondial et, pour ce faire, a plaidé pour l'inclusion de cette mesure dans la politique commerciale des États-Unis. Cette coalition sera analysée à partir de la grille suivante. Deux axes seront mobilisés pour analyser le contenu de la coalition. D'abord, un axe mesurant le degré d'organisation de l'action collective, partant des citoyens et remontant jusqu'à l'État. Ensuite, un second axe sera mobilisé pour identifier le fondement de la défense de la clause sociale : cet axe va d'un fondement matériel à un fondement « idéaliste » (figure 1.2).

Quatre catégories d'acteurs interviennent. Les citoyens orientent l'action des autres groupes à travers trois moyens : par l'intermédiaire de leur vote, par leur opinion concernant la globalisation et par leur jugement sur la légitimité de la relation entre commerce et normes du travail. Cette opinion constitue une caution morale pour les groupes qui défendent la clause sociale.

---

[110] John Cavanagh et al., *Trade's Hidden Costs: Worker Rights in a Changing World Economy*, Washington D.C. : International Labor Rights Fund, 1988 ; et Lance A. Compa et Jeffrey S. Vogt, « Labor Rights in the Generalized System of Preferences: A 20-Year Review », *Comparative Labor Law and Policy Journal*, vol. 22, n° 1 (2000-2001), pp. 199-238.

[111] Andrew Battista, *The Revival of Labor Liberalism*, Urbana : University of Illinois Press, 2008.

Figure 1.2 Classification des acteurs prenant part à la coalition favorable à la clause sociale

Par ailleurs, à un degré plus élevé d'action collective, nous retrouvons les syndicats, les ONG et les associations se portant à la défense des droits humains. Pour les premiers, la défense de la clause sociale n'est pas déconnectée de leur orientation idéologique, généralement située plutôt à gauche. Il est toutefois évident qu'ils sont aussi les premières victimes de pratiques sociales prédatrices. Donc, en plus d'une dimension morale, la défense d'une clause sociale revêt un intérêt stratégique : faire face à des conditions de concurrence internationale équitables, ceci incluant le respect de certains droits fondamentaux. Par contre, des organismes défendent les droits des travailleurs sans être directement touchés par la concurrence étrangère. Des ONG, des associations ainsi que des coalitions religieuses se sont mobilisées très tôt pour défendre la mise en place de clauses sociales dans les accords commerciaux, et ce de façon désintéressée. En dernier lieu, au plus haut degré d'action collective (nationale), les acteurs politiques et administratifs ont joué un rôle conséquent. Des élus progressistes, des fonctionnaires et des membres progressistes de certaines administrations ont utilisé leur poids politique pour faire aboutir concrètement la clause sociale dans la politique commerciale des États-Unis.

La clause sociale constitue-t-elle une anomalie dans cette structure à vocation internationaliste ? Ou, au contraire, est-elle la fille légitime de cette politique commerciale, en adéquation avec les principes généraux ? C'est le deuxième point de vue que nous défendrons. La clause sociale est le fruit d'une politique commerciale pragmatique. Aussi est-elle l'incarnation des principes de réciprocité et d'équité, tel que nous venons de les définir.

Si la libéralisation réciproque des échanges commerciaux implique des règles, pourquoi celles-ci s'arrêteraient-elles aux portes de l'usine ? Les normes du travail ne sont pas un bien de luxe, mais des règles essentielles pour rendre les marchés à la fois acceptables et efficaces. Cet argument est compatible avec la conception américaine de l'ouverture au commerce : une ouverture ordonnée et régie par les principes de réciprocité et d'équité.

Ainsi, et ce d'autant que l'intégration économique s'intensifie, la réciprocité dont il est question n'est plus uniquement une réciprocité entre États, mais également une réciprocité entre entreprises et entre travailleurs. C'est pourquoi, lorsque l'administration Reagan a commencé à intégrer les droits économiques dans la politique commerciale, c'est-à-dire celle des régulations nationales, la question des normes du travail s'est imposée d'elle-même, et ce du fait de la représentation des intérêts au sein des institutions commerciales américaines. L'apparition de la clause sociale dans la politique commerciale des États-Unis est aussi le fruit du deuxième principe fondamental de celle-ci : l'équité. Une des principales dimensions de l'équité est d'obliger les acteurs à respecter des règles, celles-ci étant conditionnelles à l'ouverture des marchés. Plus les économies sont intégrées, plus la surveillance des règles doit être stricte. En d'autres termes, la clause sociale, telle qu'intégrée dans la politique commerciale des États-Unis, est l'expression de ces principes fondateurs, la réciprocité et l'équité, et ce dans la perspective d'une ouverture ordonnée et régulée des marchés. Elle s'appuie à la fois sur les dispositions traditionnelles de la politique commerciale (système de 1934) et sur ses nouvelles modalités dans la configuration globale (droits économiques, bilatéralisme).

Au-delà de cette dimension interne, la politique commerciale administre la médiation entre les États-Unis et les autres nations. À ce titre, la défense américaine des clauses sociales peut être vue comme une initiative visant à modifier le « contrat social mondial » dans le sens d'une globalisation suivant des règles. Pour reprendre notre titre, les progressistes américains cherchent à exporter le New Deal à travers les clauses sociales. Venons-en donc à l'échelle internationale pour mieux comprendre la stratégie américaine.

1.3.3 Le deuxième niveau. Économie politique internationale institutionnaliste : encore les institutions, les idées et les intérêts

À l'image de ce qui s'est dit au niveau de la formulation d'une politique commerciale, les institutions, les idées et les intérêts régissent le champ des relations économiques et politiques internationales. Dans le contexte des relations internationales toutefois, l'articulation entre ces variables se fait différemment. Clarifions d'abord notre point de vue sur les principales approches existantes. L'économie politique internationale (ÉPI, ci-après) s'est constituée comme champ de recherche en se divisant en deux courants antagoniques. Un courant dominant est composé de deux approches elles-mêmes antagoniques, les néoréalistes et les néolibéraux. Cette ÉPI « orthodoxe » fixe le débat autour des concepts d'anarchie, de régime et d'hégémonie. Un autre courant hétérodoxe qui étudie les rapports entre les acteurs privés et les acteurs publics dans la définition des règles (Strange et néogramscisme)[112]. Dès lors, les institutionnalistes ont tardé à prendre activement part au débat.

Ces derniers se sont généralement concentrés sur les institutions économiques nationales et leurs trajectoires variées[113]. La plupart des auteurs de ce courant tendent à sous-estimer les effets économiques de la globalisation, tout comme l'influence des engagements pris au sein des niveaux de gouvernance supraétatiques sur les modèles nationaux[114]. Il importe de mettre fin à cette spécificité. Il conviendra aussi de se dissocier en parité d'une autre particularité de l'ÉPI : l'épithète « institutionnaliste » était jusque-là réservée aux auteurs néolibéraux en ÉPI[115]. Si nous reprendrons ultérieurement certains de leurs concepts (comme d'autres, issus des approches hétérodoxes), nous construirons une approche de l'économie politique internationale centrée sur la question de l'action collective. Pour ce faire, nous différencierons la configuration internationale et la configuration globale. Nous établirons

---

[112] Pour le courant orthodoxe : Robert Gilpin, *Global Political Economy: Understanding the International Economic Order*, Princeton : Princeton University Press, 2001 ; Robert O. Keohane, *op. cit. ;* Stephen Krasner (dir.), *op. cit*. Pour le courant hétérodoxe : Susan Strange, *States and markets*, Londres : Pinter, 1988 ; *idem*, *The Retreat of the State: the Diffusion of Power in the World Economy*, New York : Cambridge University Press, 1996 ; Robert W. Cox, *Production, Power, and World Order: Social Forces in the Making of History*, New York : Columbia University Press, 1987 ; et Stephen Gill, *Power and Resistance in the New World Order*, 2ème éd., Basingstoke : Palgrave Macmillan, 2008.

[113] Peter A. Hall et David W. Soskice, *op. cit*.

[114] John L. Campbell, *Institutional Change and Globalization*, Princeton et Oxford : Princeton University Press, 2004.

[115] Robert O. Keohane et Lisa L. Martin, « The Promise of Institutionalist Theory », *International Security*, vol. 20, n° 1 (1995), pp. 39–51.

ensuite les dimensions institutionnelles et historiques impliquant l'émergence de la clause sociale.

1.3.3.1 La configuration internationale et les concepts de régime et d'hégémonie dans une acception institutionnaliste

1.3.3.1.1 La configuration internationale

Si les frontières entre pays n'ont jamais été totalement étanches, l'histoire a offert des configurations où les relations entre sociétés reflétaient une configuration internationale. Plus particulièrement, l'ordre subséquent à la Deuxième Guerre mondiale suivait les préceptes d'une articulation entre la souveraineté des États et la coopération internationale. Comme les institutions sur lesquelles repose actuellement le débat sur la clause sociale sont issues de cet ordre, il convient d'expliciter les principaux concepts qui permettent de le décrire.

Premièrement, dans une configuration internationale, les États sont les acteurs principaux. Le fait de placer les États au centre de l'analyse n'implique nullement que ceux-ci soient des boîtes noires ayant tous les mêmes intérêts. La définition des intérêts, des préférences et des valeurs d'un État est issue d'un débat et d'une histoire propre à chacun des États. Les choix politiques internationaux ne sont donc pas liés à la nature humaine[116] ou à la position de l'État dans le système[117], mais à des choix collectifs. Ce sont donc les citoyens, les acteurs non gouvernementaux, les élites politiques et les institutions qui détermineront les choix d'un État.

Deuxièmement, du fait que chaque État dispose de droits souverains, et que par ailleurs aucune institution supranationale n'a de pouvoir supérieur à cette souveraineté, chaque État tend à agir selon ses intérêts, ses préférences ou ses valeurs. De ce fait, il n'y a pas a priori de convergence ou d'harmonie des intérêts entre les États. S'il n'y a pas de conflits d'intérêts, les États poursuivront leurs activités sans prêter attention à ce que font les autres. Dans un cas contraire, les États se dirigeront vers un conflit ou tenteront de coopérer.

---

[116] Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, 7ème éd., Boston : McGraw-Hill Higher Education, 2006.
[117] Kenneth Neal Waltz, *Theory of International Politics*, Long Grove : Waveland Press, 1979.

Enfin, la relation entre l'action des États et les institutions n'est pas déterminée a priori. Un État peut à certains moments être à l'origine d'une institution, et à un autre moment voir son action régie par l'institution en question. 1) En l'absence de définition unique des intérêts nationaux, 2) dans la perspective où les facteurs déterminants les choix internationaux d'un pays sont multiples, et 3) dans un contexte où les contraintes internationales existent (institutions, rapports de forces), nous perdons la possibilité d'établir des relations de cause à effet univoques entre les variables. Cela dit, il est possible d'obtenir une relation causale dans un contexte donné. L'étude des situations concrètes s'avère donc nécessaire à cet égard.

1.3.3.1.2 La coopération à travers le prisme des régimes

Le concept de régime international n'est pas limité à une seule d'interprétation. Son utilisation et son imbrication à d'autres concepts sont multiples[118]. Par exemple, les réalistes et les marxistes en font un simple attribut des puissances dominantes. L'utilisation néo-libérale implique quant à elle une version faisant abstraction des relations de pouvoir. Avant de revenir sur son acception institutionnaliste, revenons sur quelques éléments de définitions.

L'action spontanée des États peut aboutir à des situations conflictuelles. L'approche en termes de régimes s'appuie sur la théorie des jeux afin de démontrer que les politiques poursuivie par chaque État peuvent déboucher sur une situation sous-optimale à l'échelle globale. Plus précisément, c'est à travers le dilemme du prisonnier que cette idée est avancée.

Figure 1.3. Matrice des gains dûun jeu de type dilemme du prisonnier appliqué à la théorie des régimes

		Pays B	
		coopération	Non-coopération
Pays A	coopération	(1,1)	(-3,2)
	Non-coopération	(2,-3)	(-1,-1)

Source : inspiré de Bernard Guerrien (2010), *La théorie des jeux*, Paris: Économica, 4e éd., p. 22.

Selon ce modèle, la situtation qui serait optimale pour tous serait celle où les États coopéreraient. Effectivement, dans ce cas-là, la matrice des gains serait la plus avantageuse

[118] Andreas Hasenclever, Peter Mayer, et Volker Rittberger, *Theories of International Regimes*, Cambridge : Cambridge University Press, 1997.

pour tous (chaque pays gagnerait un total de 1, soit un gain global de 2, cf. figure 1.3). À titre d'illustration, selon les partisans du libre-échange, si chacun des pays décide de coopérer pour éliminer les barrières douanières, cela conduirait à augmenter les gains de chacun, créant par là même une meilleure situation à l'échelle globale[119]. Cela dit, chaque État pourrait être tenté par le resquillage, puisqu'individuellement, le gain serait supérieur dans ce cas. Si A décide de coopérer, et que B fait cavalier seul, alors B gagnera 2 alors que A perdra 3. Pour reprendre notre exemple, B pourrait décider unilatéralement d'augmenter ses propres barrières douanières. Il profiterait ainsi à la fois de la fermeture de son marché et de l'ouverture de celui de A, alors que A subirait une double perte. Plutôt que de prendre le risque de subir une telle perte, A décidera alors de ne plus coopérer. Ainsi, les deux pays se retrouveront à pratiquer une stratégie non coopérative, sous-optimale pour chacun tout comme à l'échelle globale. Dans notre illustration, chacun fermerait alors son marché. Cette stratégie serait perdante pour A et pour B comparativement à l'ouverture mutuelle générée par la coopération. Or, la solution non coopérative tendrait à s'imposer si aucune incitation extérieure ne venait conforter la stratégie coopérative.

Le conflit et l'absence de coopération ne sont toutefois pas des fatalités. Les États peuvent coopérer et dégager une solution collective. Afin de réaliser cette coopération, les États peuvent élaborer et faire fonctionner des régimes internationaux. Selon Krasner,

> Regimes can be defined as sets of implicit or explicit principles, norms, rules and decision-making procedures around which actor's expectations converge in a given area of international relations. Principles are beliefs of fact and causation. Norms are standards of behaviour defined in terms of rights and obligations. Rules are specific prescriptions or proscriptions for action. Decision-making procedures are prevailing practices for achieving and implementing collective choice.[120]

Certes, la coopération peut aussi avoir pour effet de sacrifier les intérêts directs des États, tout en assurant un gain mutuel à long terme[121]. Mais, même si les États sont des acteurs égoïstes agissant dans un contexte anarchique, les régimes peuvent leur être profitables dans une perspective de long terme. Grâce aux régimes, chaque État gagne la possibilité de mieux

---

[119] Exemple tiré de Gérard Kébabdjian, (1999), *Les théories de l'économie politique internationale*, Paris: Éditions du Seuil, pp. 153-156.
[120] Stephen D. Krasner, « Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables », in Stephen D. Krasner (dir.) *op. cit.*, p. 2.
[121] Robert M. Axelrod, *The Evolution of Cooperation*, New York : Basic Books, 1984.

prévoir l'action des autres en fonction des règles communément décidées. Cela a comme effet de lever l'incertitude et l'imprévisibilité quant aux comportements des autres acteurs. En conséquence, chacun peut agir au mieux, sans avoir peur de la réaction de son voisin[122]. Par ailleurs, la mise en place d'un régime incite les gouvernements à appliquer des règles strictes. Pour ce faire, un certain nombre de principes peuvent être érigés au sein celles-ci. Aussi, des mécanismes coercitifs peuvent-ils inciter ou obliger les États à se conformer aux règles internationales. Que cela soit par le vecteur de la socialisation ou de la coercition, le régime a pour objectif de cadenasser les perspectives politiques dans des contraintes institutionnelles[123].

Bien que développé par le courant orthodoxe de l'ÉPI, le concept de régime n'en est pas moins utile d'un point de vue institutionnaliste pour comprendre les modalités de la coopération internationale. De ce point de vue, la coopération internationale est le fruit de la nécessité de répondre collectivement à des situations conflictuelles. Dans cette perspective, les régimes sont les institutions. Ils impliquent la mise en place de règles et de balises que les États doivent respecter. Ces institutions sont un moyen de verrouiller les politiques nationales et de circonscrire leur champ d'action. Deux outils permettent d'y parvenir : la coercition et la socialisation. Premièrement, un arsenal de sanctions politiques, diplomatiques, financières et morales peut permettre à un régime d'imposer ses règles aux États. Deuxièmement, l'argument de la socialisation par les institutions a été développé par les institutionnalistes pour expliquer la persistance du régime[124]. En outre, des mécanismes renforcent l'adhésion au régime : les agences gouvernementales et les bureaucraties créées pour administrer le régime ont intérêt à maintenir ou à renforcer les régimes. Par ailleurs, le régime international peut aussi générer des intérêts : les États bénéficiaires se portent à la défense du régime.

---

[122] Robert O. Keohane, *op. cit*.

[123] Concrètement, un régime ne s'identifie pas automatiquement à une organisation internationale en particulier. Certaines organisations peuvent s'occuper de plusieurs régimes (OMC) et la plupart des régimes sont couverts par une multiplicité d'organisations. À ce titre, le régime commercial n'a jamais été le monopole du GATT puis de l'OMC. Les accords bilatéraux ou régionaux le modifiant en profondeur le régime commercial dans son ensemble. Cela est aussi vrai du régime international du travail qui devient l'objet de nombreuses organisations (OIT, accords bilatéraux ou régionaux).

[124] Michael N. Barnett et Martha Finnemore, *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*, Ithaca : Cornell University Press, 2004 ; Peter M. Haas, « Do Regimes Matter ? Epistemic Communities and Mediterranean Pollution Control », *International Organization*, vol. 43, n° 3 (1989), pp. 377-403 et Peter M. Haas, « Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination », *International Organization*, vol. 46, n° 1 (1992), pp. 1-35.

Comme les institutions à l'échelle nationale, les régimes sont donc à l'origine d'un mécanisme de dépendance au sentier à l'échelle internationale. Le coût d'opportunité pour en sortir est extrêmement élevé, étant donné qu'un effort important a initialement dû être consenti pour participer au régime. Mais des possibilités d'évolution internes au régime sont imaginables. Du *statu quo* à l'approfondissement institutionnel, le sentier peut prendre de nombreux chemins. Des marges de manœuvre existent au sein d'un régime, mais elles sont strictement balisées[125].

Enfin, il ne s'agit pas seulement de règles, mais également de la mise en pratique de valeurs. Pour une analyse institutionnaliste, les idées représentent un des moteurs de la constitution d'un régime. Les principes instituant les règles obligent à définir des procédures permettant de juger de la conformité des pratiques. En conséquence, lorsqu'un régime est marqué par des valeurs et des principes, ceux-ci obligent les parties prenantes au régime à s'y conformer. Sans annihiler les rapports de pouvoirs, ces valeurs et principes tendent à socialiser les acteurs et à modifier les stratégies de chacun. Enfin, sans anticiper sur ce qui suit, le pays capable de rassembler autour de lui les autres pays au sein d'un régime le fait aussi grâce au partage de valeurs dont il est le promoteur.

Dans la sphère des négociations « *inter-nationales* », ce sont les États[126] qui créent et orientent le fonctionnement des régimes internationaux à travers la diplomatie économique. Ils sont les vecteurs à la fois d'idées et d'intérêts dans le champ des relations internationales. Dans les négociations commerciales internationales, chaque État arrive avec les préférences nationales, fruit des négociations internes, et négocie avec ses pairs (cf. figure 1.4)[127].

---

[125] À ce titre, lorsque ce sont les règles ou les procédures de prises de décisions que l'on fait évoluer, on parle généralement de changements dans le régime. Cela dit, en cas de crise, l'analyse institutionnaliste reconnaît qu'il est possible d'aboutir à une modification en profondeur du régime. Lorsque les principes et les normes du régime sont remis en cause ou changés, on parle de changement de régime.

[126] Ceci ne signifie évidemment pas que les États agissent sans consulter ou sans être influencés par les acteurs internes.

[127] Cette dynamique entre l'interne et l'externe a été étudiée par : Robert D. Putnam, « Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games », *International organization*, vol. 42, n° 3 (1988), pp. 427–460. Voir aussi : Peter B. Evans et *alii.*, (dir.), *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*, Berkeley : University of California Press, 1993.

Figure 1.4 Formes de la diplomatie économique internationale traditionnelle

Source : inspiré de Robert D. Putnam, « Diplomacy and Domestic Politics : The Logic of Two-Level Games », *International organization*, vol. 42, n° 03 (1988), pp. 427–460.

Dans cette dynamique, l'analyse de la diplomatie économique peut se contenter de se pencher sur les discussions entre États, à partir des différents forums de négociation pertinents. Le jeu à deux niveaux consiste alors d'analyser : i) les débats et délibérations plus ou moins démocratiques à l'intérieur de chaque nation ; puis ii) les négociations internationales, en fonction du pouvoir de négociation de chacune des parties prenantes. Dans le cas qui nous concerne, la politique commerciale dont nous avons décrit les fondements dans le point précédent serait le premier niveau, et chaque pays transigerait avec ses alter ego à un deuxième niveau, à l'intérieur des forums soumis aux règles du ou des régimes. Les États sont donc le vecteur des intérêts à l'échelle internationale. Analysons désormais le rôle des asymétries entre les États.

1.3.3.1.3 Le contexte hégémonique

Le champ des relations internationales est caractérisé par des inégalités importantes qui ont deux déterminants. Premièrement, bien qu'égaux en droit, les États évoluent dans une situation d'asymétrie de pouvoir et de richesse. Dans le cadre de négociations internationales, le poids respectif de chacun des états n'est pas égal. Les choix de certains États influencent le reste du monde sans que la réciproque ne soit vraie.

Deuxièmement, si les États coopèrent, cela ne sous-entend pas qu'ils le font à forces égales. Tous n'ont pas le même poids ni dans le système international ni dans les négociations internationales ni dans les institutions et régimes internationaux. La hiérarchisation internationale est le produit des différences politiques et économiques entre les États. L'existence d'asymétries dans les relations internationales entraîne des conséquences dans la définition d'une politique commerciale : les marges de manœuvre dont disposera un État sont généralement proportionnelles à son poids politique et économique international.

Des deux points qui précèdent, il ressort que la principale puissance mondiale va bénéficier de conditions propices à l'élaboration d'une politique internationale relativement plus autonome que les autres. Elle va aussi bénéficier de la possibilité de dresser un ordre international plus ou moins conforme à ses intérêts et à ses valeurs. Si la mise en place d'un régime correspond aussi à la mise en place d'un cadre normatif imbriqué dans des valeurs, celles-ci relèvent généralement de celles de la puissance hégémonique. Et c'est d'ailleurs là un des fondements de l'efficacité et de la légitimité de l'hégémonie.

L'hégémonie d'un État consacre la prééminence d'un État sur les autres. Mais ce rapport asymétrique tend à s'appuyer autant sur la coercition que sur l'adhésion des autres pays.

> […] l'hégémonie est un système de relation de pouvoir qu'exerce un hégémon et qui lui permet, non pas de fixer dans le détail les règles et principes internationaux, mais de structurer le champ d'action possible des autres acteurs. Dans un système hégémonique, l'hégémon ne fixe pas de manière unilatérale les règles et les mécanismes institutionnels internationaux, mais il est en mesure de fixer les modalités de création, de préservation, et de sanction de celles-ci. […]
>
> Cependant, comme nous l'avons laissé entendre plus haut, l'hégémonie n'est pas la domination pure et simple du plus fort sur le plus faible. Bien au contraire, l'hégémon doit être capable de faire consensus sur les actions qu'il entreprend, mais il doit aussi être capable de justifier son existence. Cette légitimation de la place et du rôle de l'hégémon n'est possible que si ce dernier est en mesure de produire et de maintenir l'ordre international.[128]

Certes, à l'échelle multilatérale, bilatérale ou unilatérale, la principale puissance va user de sanctions économiques, politiques ou morales à l'encontre des États qui ne respectent pas les règles. Le gouvernement de l'État étant en position d'hégémon cherche aussi à rendre son

---

[128] Grégory Vanel, « Le concept d'hégémonie en économie politique internationale », *Économie Politique Internationale*, Cahier de recherche du GRIC, Montréal : GRIC - CÉIM, avril 2003, p. 12.

leadership attractif, et ceux grâce à trois outils : la socialisation, l'offre de gains et la capacité à représenter un modèle pour les autres États. D'abord, à travers des institutions, ou simplement les relations diplomatiques, l'État en position hégémonique diffuse les valeurs qu'il estime être les bonnes, ainsi que les normes de comportement qui vont avec[129]. Ceci va lui permettre d'accroître la légitimité de son leadership, à travers un apprentissage et un conditionnement offert aux autres actions. Ensuite, des mécanismes de compensation, ou simplement à travers les règles mises en œuvre, la principale puissance met en place un système ou les autres États gagnent eux aussi. Enfin, à travers ses réussites, sa culture, ses valeurs, le pays hégémonique constitue un modèle qui suscite l'adhésion des autres États[130].

Les dynamiques de richesse et de puissance dans le système international conduisent à une constante évolution des rapports de force. Également, les débats et négociations au sein des différentes institutions internationales sont influencés par cette évolution. En conséquence, la montée en puissance de certains acteurs ou la mise en œuvre de coalitions peut aboutir à la demande de profondes modifications des régimes initialement mis en place par l'hégémon. L'hégémonie, c'est aussi accepter de faire des concessions pour accroître la légitimité du régime.

Reste à savoir qui gagne le plus de la dynamique des relations internationales. L'hégémonie pratiquée est-elle bienveillante ou prédatrice ? La différence entre les deux pose la question de la finalité des règles et de leurs effets. Vont-elles instaurer un ordre plus favorable à l'hégémon et donc assurer sa domination, ou au contraire va-t-elle chercher à rendre l'ordre plus favorable aux autres pays, et donc à permettre la redistribution de la puissance et de la richesse ? En d'autres termes, le régime vient-il consacrer un bien public international ou est-il une institutionnalisation des préférences (et des intérêts) de la puissance hégémonique ? La théorie néoréaliste soutient que la puissance dominante cherche à conforter sa position au

---

[129] G. John Ikenberry et Charles A. Kupchan, « Socialization and Hegemonic Power », *International Organization*, vol. 44, n° 3 (1990), pp. 283-315.

[130] John A Agnew, *Hegemony: The New Shape of Global Power*, Philadelphia : Temple University Press, 2005. Ainsi, nous partageons deux éléments de la définition gramscienne de l'hégémonie. Premièrement, l'hégémonie ne se limite pas aux relations interétatiques, les groupes sociaux font partie intégrante de l'analyse. Deuxièmement, en plus des conditions matérielles, les rapports hégémoniques impliquent la production et la diffusion d'idées. Enfin, troisièmement, l'hégémonie se caractérise tout autant par le processus d'adhésion à l'ordre que par le processus de contraintes soutenant l'ordre. Toutefois, nous nous en dissocions aussi, car le concept de classe ne sera pas l'outil qui nous permettra de définir les groupes qui se positionnent face au projet de clause sociale.

détriment des autres[131]. Toutefois, en économie politique internationale, cette position est minoritaire. La théorie de la stabilité hégémonique (TSH) considère l'émergence d'un hégémon comme étant nécessaire à la mise en œuvre d'un système économique et politique international stable et ouvert[132]. La puissance hégémonique assure cette stabilité grâce à la mise en œuvre de biens publics internationaux[133] qui assurent un équilibre dans les relations économiques et politiques internationales[134].

Tableau 1.1 Les rapports de pouvoir asymétrique et leurs effets

	Coopération	**Force**
Intérêt général	Leadership bienveillant (Kindleberger) Soft power (Nye)	Mission civilisatrice Empire paternaliste (Ferguson)
Mixte	Hégémonie	
Intérêt des dominants	Hégémonie « égoïste » (Grieco, Mearsheimer) Néo-impérialisme (tiers-mondistes)	Empire prédateur

Du point de vue que nous défendons, l'hégémonie n'est a priori ni altruiste ni prédatrice. La puissance et le pouvoir de négociation de l'hegemon peuvent aboutir à des règles ainsi qu'à des régimes favorisant les plus forts, alors que d'autres peuvent servir l'intérêt de tous. Les politiques internationales et les institutions internationales que le pays hégémonique promeut sont influencées par les processus décisionnels internes. Dans notre cas, c'est du processus de

[131] Joseph M. Grieco, « Understanding the Problem of International Cooperation: the Limits of Neoliberal Institutionalism and the Future of Realist Theory », in David A. Baldwin (dir.), *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate* (1993), New York : Columbia University Press, pp. 301–338 ; *idem*, « Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism », *International Organization*, vol. 42, n° 3 (1988), pp. 485-507 ; John J. Mearsheimer, « The False Promise of International Institutions », *International Security*, vol. 19, n° 3 (1994), pp. 5-49 ; et *idem*, *The Tragedy of Great Power Politics*, New York : W.W. Norton & Company, 2001.

[132] Charles Poor Kindleberger, *The World in Depression, 1929-1939*, Berkeley : University of California Press, 1973 ; *idem*, *The International Economic Order: Essays on Financial Crisis and International Public Goods*, Cambridge, Mass : MIT Press, 1988 ; Robert Gilpin, *War and Change in World Politics*, Cambridge : Cambridge University Press, 1981 ; Robert Gilpin, *op. cit.*, 2001.

[133] Plusieurs biens publics sont envisagés dans cette théorie. Selon l'analyse de Kindleberger, le leader mondial doit maintenir des conditions d'ouvertures commerciales internationales, offrir des conditions stables de prêts aux États en difficulté, assurer un système de change stable ainsi que la coordination des politiques macroéconomiques et agir en prêteur en dernier recours et, enfin, offrir des liquidités en cas de crises financières majeures.

[134] Selon la TSH, l'ordre international offre la possibilité pour d'autres pays d'accroître leur puissance et leur richesse plus rapidement que l'hégémon. Celui-ci voit donc son autorité remise en cause, ce qui met en crise les régimes et les institutions en place. Le déclin de l'hégémonie d'un pays entraine soit la crise et la suppression de régimes internationaux avant l'émergence d'une nouvelle hégémonie (Gilpin), soit le maintien des régimes internationaux suite au déclin de l'hégémonie (Keohane). Robert Gilpin, *op. cit.*, 1981 ; Robert O. Keohane, *op. cit*.

formulation de la politique commerciale américaine que dépend la nature des clauses sociales promues par les États-Unis.

Nous formulons l'hypothèse que les États-Unis agissent de façon globalement hégémonique, mais que les politiques hégémoniques qui en découlent sont issues de différentes sources. Plus précisément, depuis la Deuxième Guerre mondiale, nous estimons que les États-Unis disposent de trois agendas hégémoniques, soient les agendas conservateurs, libéraux et réformistes. Cette grille de lecture implique nécessairement des simplifications, mais celles-ci sont nécessaires aux fins de l'analyse.

L'agenda conservateur mise sur le rétablissement moral du monde sous la direction des États-Unis. Il s'articule autour de la lutte du bien contre le mal. La lutte contre le communisme, le terrorisme ou encore le trafic de narcotiques sont les chevaux de bataille privilégiés par cet agenda. Celui-ci répond à une base religieuse et conservatrice fortement ancrée aux États-Unis, et est véhiculé par de puissants groupes religieux ainsi que par des groupes politiques de droite et anticommunistes.

L'agenda libéral (et sa variante néo-libérale) vise à l'accroissement de la production de richesses. Il défend l'ouverture des marchés et la neutralisation de l'intervention gouvernementales à l'égard de l'économie. La libéralisation du commerce et de la finance, la fluctuation des monnaies, la protection des investisseurs et de la propriété intellectuelle sont les principaux enjeux de cet agenda. Le milieu des affaires, et plus particulièrement les firmes internationalisées, en est le principal instigateur.

L'agenda libéral-réformiste vise la promotion de la démocratie et du développement économique et social mutuel et coopératif. Les principales mesures préconisées sont : la défense des droits humains ; la coopération pour le développement ; la protection de l'environnement ; la promotion de politiques sociales et le développement des droits des travailleurs. Cet agenda réformiste le fruit d'une pression organisée par les ONG, les associations religieuses progressistes, et les syndicats.

Les trois agendas hégémoniques, s'ils semblent a priori partiellement incompatibles, n'en sont pas moins imbriqués. Les trois sont présents dans la politique internationale des États-

Unis et le sont souvent en même temps. C'est le fruit d'une politique internationale élaborée à partir de doctrines et d'intérêts divers et contradictoires. La clause sociale est la fille du libéralisme réformiste et, à ce titre, elle figure dans la troisième catégorie de l'agenda hégémonique. Cet agenda repose sur le développement coopératif et correspond donc à une aspiration visant le bien commun. Ce n'est pas un agenda prédateur. Cela dit, la clause sociale vient à la rencontre de l'agenda libéral. La clause sociale est une mesure supposée amender le processus de libéralisation commerciale. À ce titre, elle confronte l'agenda libéral et les intérêts qui le défendent. À titre d'illustration, lorsque les accords commerciaux régionaux et bilatéraux intègrent une clause sociale, cela signifie qu'une mesure réformiste s'immisce à l'intérieur d'accords dont les fondements reposent majoritairement sur les présupposés de l'agenda libéral. Il reste à savoir si les clauses sociales en question reposent sur un socle juridique suffisamment solide pour déboucher sur la prééminence du projet réformiste, ce qui est loin d'être le cas, comme nous le verrons.

1.3.3.2 La configuration globale : la complexification de la diplomatie économique

Avec la globalisation émergent des acteurs transnationaux qui réclament une place dans les négociations internationales. Cette complexification de la diplomatie économique internationale a un impact significatif sur les relations de pouvoir et les asymétries propres au système international. À l'origine, les analyses standards de l'hégémonie étaient statocentrées[135]. Les relations de pouvoir au sein du système étaient analysées à partir de la place des États dans la hiérarchie économique et la politique mondiale. Cela convenait peut-être dans la configuration d'économies relativement fermées, comme après la Seconde Guerre mondiale. Il est toutefois désormais nécessaire de modifier le cadre d'analyse dans le contexte global. Si les approches critiques ont toujours pris en compte le poids des entreprises et des forces sociales dans l'analyse des asymétries du système international[136], il convient d'approfondir l'analyse et de voir en quoi l'asymétrie touche également la société civile.

---

[135] Charles Poor Kindleberger, *op. cit.*, 1988 ; Robert Gilpin, *op. cit.* 1981 et Robert O Keohane, *op. cit.* Il convient de signifier que ce n'était pas le cas du courant néogramscien. Voir : Robert W. Cox, « Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory », *Millennium. Journal of International Studies*, vol. 10, n° 2 (1981), pp. 126 - 155 ; et John A Agnew, *op. cit.*

[136] Paul A Baran et Paul M Sweezy, *Monopoly Capital: An Essay on the American Economic and Social Order*, New York : Monthly Review Press, 1966 ; Ellen Meiksins Wood, *Empire of Capital*, Londres : Verso, 2003 ; ou encore Robert W. Cox, *op. cit.*

Dans ce contexte, l'étude de la position particulière des États-Unis en tant qu'acteur hégémonique ne portera pas seulement sur les relations de pouvoir entre États, et ce bien que le gouvernement américain cherche à user de sa position privilégiée pour imposer la clause sociale. En effet, des acteurs non-gouvernementaux interviennent directement à l'échelle internationale. En définitive, cette nouveauté ne supprime pas la configuration internationale ; elle s'y ajoute. Les régimes persistent et les relations entre États sont toujours asymétriques. Mais, en plus de ces caractéristiques classiques, le champ des relations internationales implique aussi de nouveaux acteurs qui y défendent leurs propres intérêts.

Dans leur ouvrage majeur, en 1991, Stopford et Strange soulèvent la question de la diplomatie triangulaire. Selon eux, la diplomatie économique est autant l'apanage des acteurs publics que privés[137]. Cette diplomatie triangulaire se caractérise par une évolution des rapports de force favorables aux acteurs privés. Les firmes transnationales, en tissant des réseaux, et en profitant des avantages fournis par chacun des pays qui couvrent la planète, limitent la souveraineté des acteurs publics. Par ailleurs, les entreprises sont des agents de pouvoir au même titre que les institutions étatiques. Elles dictent des normes économiques et institutionnelles. Plus encore, en établissant des normes privées, elles sont une source de droit. En clair, les firmes deviennent des acteurs de la diplomatie économique au même titre que les États. Non seulement les entreprises négocient-elles directement avec les États afin d'établir des normes (investissement, fiscalité), mais elles s'entendent aussi entre elles pour fixer des règles communes (ISO, par exemple).

Figure 1.5 La diplomatie triangulaire selon Susan Strange

Source : J. Stopford, S. Strange, *op. cit.*

[137] John M. Stopford et Susan Strange, *Rival States, Rival Firms Competition for World Market Shares*, Cambridge : Cambridge University Press, 1991. Voir aussi : Stefan A Schirm, *New Rules for Global Markets: Public and Private Governance in the World Economy*, Houndmills : Palgrave Macmillan, 2004.

Nous pensons qu'il est nécessaire de complexifier l'analyse avec l'introduction de la société civile. Dans le cas de la régulation sociale de la globalisation, et de la clause sociale en particulier, on aboutit à une diplomatie hexagonale où les acteurs concernés se multiplient. Cette diplomatie hexagonale n'implique pas que tous les acteurs nationaux, internationaux et transnationaux soient égaux dans la négociation. Cela dit, les firmes et les États doivent partager la table des négociations avec d'autres acteurs non gouvernementaux, que l'on désignera comme étant la « société civile ». Cela induit une diplomatie économique hexagonale (figure 1.6).

Figure 1.6 La diplomatie économique hexagonale

Dans notre champ d'étude, la diplomatie économique internationale est donc constituée de six volets. 1) Le premier volet concerne les États et prend la forme de la diplomatie économique traditionnelle. La position des États est en partie le fruit de délibérations internes, mêlant à chaque fois idées, intérêts et institutions. Toutefois, dans la configuration globale, la diplomatie État-État ne se confine plus aux seules institutions multilatérales, car de nombreux forums et clubs régionaux et bilatéraux se créent en vue de négociations plus approfondies.

2) Le deuxième volet est celui des relations entre la société civile internationale et les États. Cette dimension ne se limite plus à la discussion entre un État national et sa société civile. Des ONG étrangères ou internationales cherchent de plus en plus à établir des liens et à

négocier avec les États. Par ailleurs, les acteurs non gouvernementaux tentent de cibler les forums de négociation internationaux afin de modifier le contenu des pourparlers.

3) Le troisième volet concerne la diplomatie entre sociétés civiles. De fait, les ONG, les syndicats nationaux et les centrales syndicales internationales multiplient les campagnes internationales. Cela se traduit par la mobilisation des réseaux transnationaux[138]. Ainsi, des négociations et des débats entre organisations de la société civile ont vu le jour, cherchant à gommer les dissensions et les désaccords internes aux organisations de la société civile. Ces négociations ont par ailleurs créé des asymétries entre les organisations[139].

4) À l'intérieur d'un quatrième volet, celui de la diplomatie sociétés civiles – firmes, des ONG et des syndicats tentent de résoudre directement certains problèmes en négociant avec les firmes (codes de conduite, accords-cadres internationaux).

5) Le cinquième volet est celui de la diplomatie firme – firme. Il peut aboutir à l'émergence de normes privées (par exemple, les normes ISO).

6) Enfin, le sixième et dernier volet est la diplomatie États-firmes, tel qu'explicité dans le modèle de Strange.

Dans notre étude, seuls les volets 1, 2, 3 et 6 seront étudiés, puisqu'ils sont ceux qui ont été mobilisés par les acteurs. Expliquons brièvement les fondements qui nous mènent à étudier chacun de ces volets.

---

[138] Une littérature abondante est parue sur la question du militantisme transnational. Notons : Chalmers Larose, *Militantisme transnational ? Syndicats et groupes environnementalistes devant les accords de libre-échange nord-américain*, Thèse de Ph.D., Montréal : Université de Montréal, 1999 ; Valentine M. Moghadam, *Globalization and Social Movements: Islamism, Feminism, and the Global Justice Movement*, Lanham : Rowman & Littlefield Publishers, 2009 ; Sanjeev Khagram, James V. Riker et Kathryn Sikkink, (dir.), *Restructuring World Politics: Transnational Social Movements, Networks, and Norms*, Minneapolis : University of Minnesota Press, 2002 ; Margaret E. Keck et Kathryn Sikkink, *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca : Cornell University Press, 1998 et Hannah Murphy, *The Making of International Trade Policy: NGOs, Agenda-Setting and the WTO*, Cheltenham et Northampton : Edward Elgar, 2010.

[139] Le fait n'est pas nouveau aux États-Unis, les syndicats américains ayant été liés à certains objectifs de la politique étrangère américaine durant la Guerre froide Beth Sims, *Workers of the World Undermined: American Labor's Role in U.S. Foreign Policy*, Boston : South End Press, 1992. Cela dit, on observe une modification de la trajectoire des syndicats américains. Ils sont passés d'une position de défense du capitalisme américain (capitalisme régulé et lutte contre le communisme) à une condamnation du modèle néolibéral. Leur stratégie internationale a pris acte de ce changement. Voir : Robert O'Brien, « Workers and World Order: The Tentative Transformation of the International Union Movement », *Review of International Studies*, vol. 26, n° 04 (2000), pp. 533–555.

Volet 1. En faisant usage de la diplomatie économique traditionnelle, les États ont multiplié les forums internationaux pour discuter des clauses sociales.

Volet 2. Par ailleurs, la société civile (ONG, syndicats, etc.) a cherché à négocier avec les États afin d'améliorer les régulations sociales nationales et internationales. Cela s'est fait par les canaux traditionnels (campagnes nationales), mais aussi par des campagnes transnationales face à un ou plusieurs États[140], et par une tentative de prendre part aux négociations internationales, à l'OIT et à l'OMC, entres autres[141].

Volet 3. La question de la mise en place d'une clause sociale est l'objet d'une discussion à l'intérieur même de la société civile. Les organisations du Nord, syndicats comme ONG, y sont plutôt favorables tandis que les organisations du Sud sont plus partagées[142]. De ce fait, la mobilisation transnationale à ce sujet est pour le moins contradictoire.

Volet 6. Les firmes ont essayé de peser de tout leur poids pour que la clause sociale disparaisse de l'agenda international et, à défaut, pour que le projet de clause sociale soit le moins contraignant possible. Elles font des pressions sur les États et les forums internationaux pour qu'aucune clause sociale ne vienne freiner le commerce.

En somme, il n'est pas possible de réduire l'étude de la clause sociale à la diplomatie interétatique traditionnelle. Nous devrons observer une multiplicité de forum, et observer le débouché des différentes initiatives gouvernementales et non-gouvernementales visant à la promotion des clauses sociales. Avant de présenter les hypothèses de recherche définissions brièvement de contexte institutionnel international au sein duquel de débat sur la clause sociale s'est déroulé.

---

[140] Kimberly Ann Elliott et Richard B. Freeman, « White Hats or Don Quixotes ? Human Rights Vigilantes in the Global Economy », *NBER Working paper*, Cambridge, Mass. : National Bureau of Economic Research, 2001.

[141] N'oublions pas que la société civile a joué un rôle non négligeable pour mettre fin aux pourparlers entourant l'accord multilatéral sur l'investissement et pour faire échouer la conférence de Seattle. Marc Lemire, « Mouvement social et mondialisation économique : de l'AMI au Cycle du millénaire de l'OMC », *Politique et Sociétés*, vol. 19, n° 1 (2000), pp. 49-78 ; Robert O'Brien, « World Trade Organization and Labour », in Robert O'Brien et al., *Contesting Global Governance: Multilateral Economic Institutions and Global Social Movements*, Cambridge : Cambridge University Press, 2000, pp. 67-108 ; et Ronaldo Munck, *Globalisation and Labour: The New « Great Transformation »*, Londres : Zed Books, 2002.

[142] Stuart Hodkinson, « Is There a New Trade Union Internationalism ? The International Confederation of Free Trade Unions' Response to Globalization, 1996-2002 », *Labour, Capital & Society*, vol. 38, n° 1 et 2 (2005), pp. 36-65. Gerda van Roozendaal, *Trade Unions and Global Governance: The Debate on a Social Clause*, Londres : Routledge, 2002.

1.3.3.3 Les institutions des régimes internationaux du commerce et du travail, ainsi que leur articulation

1.3.3.3.1 L'OIT

L'Organisation internationale du travail (OIT) est issue du traité de Versailles de 1919. Sa doctrine repose sur trois piliers. L'OIT défend que : 1) le travail n'est pas une marchandise[143], aussi, est-il nécessaire de mettre en place des règles visant à améliorer les conditions de travail ; 2) le droit international du travail est une condition nécessaire à la paix[144] ; 3) les normes internationales du travail sont nécessaires pour assurer le progrès social des nations. Insistons sur ce troisième point.

Dès le départ, l'OIT a reposé sur le postulat que l'amélioration des législations nationales du travail est une tâche difficile, voire impossible, dans un contexte de concurrence économique mondiale[145]. Internationaliste et réformiste, la Constitution de l'OIT émet clairement le principe qu'une concurrence économique internationale saine exige une application internationale des droits des travailleurs. La coopération est le vecteur privilégié d'une harmonisation à la hausse des droits des travailleurs, premier pas vers une amélioration de leurs conditions de vie. Si le principe est là, les outils pour réaliser cet objectif ne sont pas actuellement à disposition de l'OIT[146].

---

[143] Cette vision des choses implique que l'OIT défend une doctrine opposée aux principes de la liberté totale des marchés. L'OIT considère qu'il est nécessaire de mettre en place des normes techniques (utilisation de produits dangereux), morales (travail des enfants, lutte contre les discriminations) et socioéconomiques (amélioration du sort des travailleurs). Ces normes visent à rendre les conditions de vie et de travail à la fois plus humaines et plus légitimes.

[144] C'est un moyen de garantir la paix d'un point de vue militaire et social. Premièrement, la concurrence sociale pourrait aboutir à l'envenimement des relations entre États, mécontents d'une telle concurrence. Par ailleurs, des conditions de travail inhumaines laissent le champ libre à des mouvements de révolte sociale plus ou moins intenses, rendant le climat social potentiellement délétère. À ce titre, l'OIT défend un ordre coopératif et négocié entre travailleurs et employeurs (négociation collective, médiation de l'état). David A. Morse, *L'origine et l'évolution de l'OIT et son rôle dans la communauté mondiale*, Ithaca : ILR Press, 1969 et Guy de Lusignan, *L'Organisation internationale du travail (1919-1959)*, Paris : Editions Ouvrières, 1959.

[145] Jean-Michel Bonvin, *L'Organisation internationale du travail étude sur une agence productrice de normes*, Paris : Presses universitaires de France, 1998, pp. 11-22.

[146] Ozay Mehmet, *Towards a Fair Global Labour Market: Avoiding a New Slave Trade*, Londres : Routledge, 1999.

En 93 ans, l'OIT a produit 188 conventions internationales du travail et 200 recommandations internationales sur le travail[147]. Trois organes principaux constituent l'Organisation internationale du travail : la Conférence internationale du travail (CIT), le conseil d'administration et le Bureau international du travail (BIT)[148]. La CIT est l'assemblée de l'organisation, l'instance souveraine[149]. Le conseil d'administration (CA) est chargé de mettre en œuvre les recommandations de la CIT et de vérifier la bonne conduite du BIT qui lui rend des comptes[150]. Le BIT est le secrétariat permanent de l'organisation. C'est lui qui assume les tâches quotidiennes et qui remplit le mandat de celle-ci. Il est sous l'autorité d'un directeur général. Les fonctions du Bureau sont de quatre ordres : 1) veiller à l'application des conventions et des recommandations internationales sur le travail[151] ; 2) régler les conflits et les différends relatifs à la non-application des différentes conventions internationales ; 3) être un lieu de recherche et d'expertise au niveau des questions relatives au travail, à la sécurité sociale et à l'emploi[152] ; 4) offrir une coopération technique pour les États qui en font la demande[153].

---

[147] « Les normes internationales du travail sont des instruments juridiques élaborés par les mandants de l'OIT (gouvernements, employeurs et travailleurs) qui définissent les principes et les droits minimums au travail. Il s'agit soit de conventions, qui sont des traités internationaux juridiquement contraignants, pouvant être ratifiées par les États membres, soit de recommandations, qui servent de principes directeurs ayant un caractère non contraignant. », les conventions sont élaborées par le BIT et approuvées par la CIT. Une fois la convention établie, les États membres de l'OIT sont libres de la signer. OIT, *Normes internationales du travail*, dipsonible à l'adresse URL : http://www.ilo.org/global/standards/introduction-to-international-labour-standards/conventions-and-recommendations/lang--fr/index.htm

[148] Les informations qui suivent sont tirées de : Guy de Lusignan, *op. cit.* ; Marc Montceau, *L'Organisation internationale du travail*, 3ème éd. ref, Paris : Presses universitaires de France, 1972 ; Jean-Michel Bonvin, *op. cit. ;* Victor-Yves Ghébali, Roberto Ago, et Nicolas Valticos, (dir.), *L'Organisation internationale du travail (OIT)*, Genève : Georg, 1987 ; et Gerry Rodgers, Lee Swepton et Jasmien Van Daele (dir.), *L'Organisation internationale du travail et la quête de justice sociale, 1919-2009*, Genève : Bureau international du travail, 2009.

[149] Celle-ci se réunit une fois par an. Garantissant le tripartisme, les États membres sont représentés par deux représentants gouvernementaux, un représentant syndical et un représentant patronal.

[150] Il se réunit trois fois par an. Le CA est composé 56 membres. Dix membres gouvernementaux fixes représentent les « Membres dont l'importance industrielle est la plus considérable ». Les autres membres gouvernementaux sont élus par la CIT. Par ailleurs, quatorze membres travailleurs et quatorze membres employeurs sont élus.

[151] Du fait de son expertise, il est associé à l'élaboration des nouvelles conventions internationales, la CIT décidant en dernier lieu de leur avenir. Jean-Michel Servais, *Normes internationales du travail*, LGDJ, 2004.

[152] Il compile et uniformise des statistiques en provenance des pays membres, organise des recherches de terrains sur les domaines de sa compétence, et enfin, réalise de nombreux rapports de recherches visant à dresser des états des lieux de situations relatifs à des questions relevant de son mandat.

[153] Cette coopération porte sur la rédaction des codes du travail, la mise en place d'une inspection du travail, la mise en œuvre de mécanismes de consultation et de négociation entre employeurs et travailleurs, ou encore, la mise en place de systèmes de sécurité sociale. Leurs expertises institutionnelles et techniques leur permettent d'aider activement les pays en développement qui en ont besoin.

Les conventions internationales constituent le principal outil à disposition de l'OIT. Si un État ratifie une convention, il doit s'engager à mettre en place des procédures institutionnelles pour faire respecter ladite convention sur son territoire. De son côté, le BIT est chargé de vérifier les informations soumises par celui-ci. Ensuite, le BIT est chargé de produire un rapport visant à déterminer si le pays a respecté ses engagements. Si ce n'est pas le cas, un autre pays membre peut déposer une plainte pouvant conduire à une commission d'enquête. Advenant que la Commission confirme qu'un État contrevient à ses engagements, celui-ci doit s'engager à modifier son comportement. Si le gouvernement accusé ne se conforme pas à ses prescriptions, le CA de l'OIT peut émettre un avis recommandant des sanctions à l'encontre du pays fautif. Cette recommandation sera alors soumise à la CIT qui rendra sa décision[154]. Cela dit, les sanctions prévues sont de nature morale ou encore des sanctions relatives à la participation aux procédures de l'OIT.

Quelles conclusions pouvons-nous tirer sur l'efficacité normative de l'OIT ? Sans dénigrer les capacités contraignantes du droit international du travail, toute l'activité normative de l'OIT repose sur la bonne volonté de ses membres. La structure de l'OIT conduit au fait que, tant pour l'adoption que pour le respect des conventions internationales sur le travail, ce sont les États souverains qui décident de leurs actions en dernier recours. Tant que les États acceptent de jouer le jeu de la coopération sociale internationale véhiculée par l'OIT, cette organisation peut offrir un arsenal juridique et technique performant. Toutefois, si un ou plusieurs États décident de ne pas se conformer à leurs engagements, l'essentiel du pouvoir contraignant de l'OIT repose sur une sanction morale. Même si celles-ci ont des effets sur la réputation d'un pays, leur impact reste modéré. En bref, l'OIT produit de manière efficace des conventions internationales du travail, mais ne dispose pas d'outils suffisamment contraignants pour les faire respecter. De plus, il faut souligner que les États-Unis ont

[154] L'OIT est tributaire de la volonté des membres constituant la CIT. Cette instance est marquée par deux clivages : un clivage sociopolitique entre les employeurs et les travailleurs, ce qui fait son originalité ; et un clivage « classique » entre intérêts nationaux qui se confrontent. L'OIT étant une organisation internationale classique, il s'agit d'une organisation à l'intérieur de laquelle les États membres sont à la fois égaux, indépendants et souverains dans leurs choix. L'organisation n'a d'ailleurs pas à intervenir dans les affaires intérieures d'un État. Dans l'histoire de l'OIT, trois clivages internationaux ont structuré la CIT : un clivage entre États démocratiques et États fascistes (années 1920 et 1930) ; un clivage entre États occidentaux et États socialistes, durant la Guerre froide (1950-1991), et un clivage entre pays industrialisés et pays en développement, depuis l'accession de ces derniers à leur indépendance (années 1950 à aujourd'hui). De ces trois clivages, seul le dernier est d'actualité, et c'est lui qui établit les lignes de démarcation entre ceux qui se mobilisent pour un droit international du travail contraignant (pays développés) et les autres (pays du Sud).

toujours eu une position ambivalente à l'égard de l'OIT[155]. Dans un contexte d'extension de la concurrence économique globale, il est plus que jamais nécessaire d'obtenir la mise en place d'un cadre international contraignant quant au respect des conventions internationales sur le travail. Or, les questions économiques internationales relèvent davantage de l'OMC. Revenons sur les fondements de cette institution.

1.3.3.3.2 L'OMC

Le régime commercial a deux vocations : rendre cohérentes et compatibles les politiques commerciales nationales et créer un espace d'échanges ouvert et régi par la règle de droit entre les différents pays. Examinons plus précisément chacun de ces rôles.

1) La diplomatie commerciale unilatérale ou bilatérale n'est pas sans créer des conflits entre les nations. Une institution multilatérale a donc pour objet de rendre mutuellement acceptables les politiques commerciales nationales. Le régime commercial est un forum d'échanges de concessions tarifaires et réglementaires entre États. Si le régime commercial est le fruit d'une action collective dont l'objet est de rendre compatibles les politiques commerciales de chacun, celui-ci implique des règles mutuellement bénéfiques.

Concrètement, trois séries de principes généraux encadrent le GATT, puis l'OMC : i) l'égalité de traitement et la non-discrimination[156] ; ii) la réciprocité[157] ; iii) la diminution

---

[155] Cette organisation préexistait à l'ordre socioéconomique mondial qu'ils ont mis en place après la Deuxième Guerre mondiale et l'OIT a toujours eu une certaine indépendance d'esprit et d'action à l'égard des Américains, même au fait de l'hégémonie. De ce fait, les États-Unis n'ont que rarement compté sur l'OIT dans leur tentative de modifier les régulations économiques et sociales internationales. L'émergence de la Charte de Philadelphie et la renaissance de l'OIT suite à l'initiative du gouvernement américain constituent des exceptions. Edward C. Lorenz, *Defining Global Justice: The History of U.S. International Labor Standards Policy*, Notre Dame : University of Notre Dame Press, 2001 ; et Walter Galenson, *The International Labor Organization an American View*, Madison : University of Wisconsin Press, 1981.

[156] Le principe d'égalité de traitement ou de non-discrimination se traduit par deux mécanismes. D'abord, lorsqu'on accorde un avantage à un pays, l'avantage est généralisé à tous les autres pays qui sont parties prenantes des négociations multilatérales. Il s'agit la clause de la nation la plus favorisée (CNPF). Le principe du traitement de la nation la plus favorisée est le moyen d'étendre les bénéfices de la libéralisation à tous. Ensuite, le traitement national implique que les marchandises en provenance d'un pays membre de l'OMC ne doivent pas être traitées moins favorablement que les produits nationaux. Ce principe permet d'universaliser les concessions tarifaires mutuellement accordées. Il est un moyen d'éviter la mise en place de coalitions économiques fermées. Cela permet en outre de sceller la dynamique commerciale dans le sens de la coopération.

[157] La réciprocité est le principe selon lequel l'acquisition d'un avantage sur le marché d'un partenaire est conditionnelle à la concession d'un avantage sur le marché national. De ce principe découle le fondement de la volonté des négociateurs à transiger. Il oblige aussi chacune des parties à offrir des concessions en échange des avantages qu'elle obtient. Les règles qui en découlent permettent de rendre la diplomatie commerciale multilatérale profitable à tous, et permettent de renoncer au repli sur soi.

progressive des obstacles au commerce[158]. De tout cela, il ressort une doctrine hétérodoxe de la libéralisation du commerce dont la source principale est la doctrine de la politique commerciale des États-Unis évoquée plus haut[159]. Il s'agit de libéraliser l'accès au marché de son partenaire, en concédant l'ouverture à son propre marché. Ainsi, chaque pays cherche à négocier des marchés. Par ailleurs, les pratiques commerciales suivent des règles précises. Le système commercial multilatéral est lui aussi fondé sur les principes de réciprocité et d'équité (loyauté). Les règles de l'OMC visent enfin à assurer une égalité en droit des pays et des parties privées participant au commerce international. Les règles (dumping, concurrence) et les mécanismes de règlement des différends sont des moyens d'assurer cette égalité[160].

2) Un régime commercial a pour vocation de faciliter les échanges commerciaux. Ces échanges commerciaux sont le jeu d'acteurs privés ayant intérêt à réaliser des opérations internationales. Pour que les entreprises décident de s'engager dans l'échange international, il faut qu'il y ait des règles de droit. Et comme l'échange commercial se traduit par un transfert de biens, cela nécessite la mise en place de droits de propriété. À ce titre et à partir du moment où on considère que le commerce international est nécessaire, il faut des règles internationales assurant que le transfert de droits de propriété se fasse de manière sécurisée et équitable pour toutes les parties. Pour dire les choses autrement, l'institution régissant le commerce international doit assurer la prééminence d'un droit international du commerce qui protège les participants aux échanges transfrontaliers. Dès que ce droit devient une norme acceptée par tous, les parties privées peuvent agir sur le marché en toute sécurité. Aussi, une certaine équité entre les différents acteurs transfrontaliers est nécessaire pour rendre les

---

[158] Afin d'aboutir à une libéralisation des échanges, le système commercial multilatéral établit deux règles : l'abaissement général et progressif des droits de douane et l'interdiction des restrictions quantitatives. La négociation multilatérale consiste à revoir à la baisse les barrières commerciales entre les pays membres. Par ailleurs, le GATT, puis l'OMC prohibent les restrictions quantitatives. Dennis M. Patterson, *The New Global Trading Order: The Evolving State and the Future of Trade*, Cambridge : Cambridge University Press, 2008.

[159] Par ailleurs, celle-ci est complétée par une inspiration keynésienne. Rappelons que le commerce doit contribuer au plein-emploi, et à l'accroissement de la demande effective. Par ailleurs, les objectifs commerciaux tiennent compte des besoins de stabilisation interne, même si la logique de libéralisation doit être maintenue en temps normal. Organisation mondiale du commerce, « Accord de Marrakech instituant l'Organisation Mondiale du Commerce », disponible à l'adresse URL : http://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/04-wto_f.htm

[160] Qui plus est, des mécanismes de redistribution existent en faveur des pays les plus démunis. Le système commercial permet aux États les plus pauvres d'accéder préférentiellement aux marchés des plus nantis sans que la réciproque ne soit vraie. Nous ne défendons pas que ces mécanismes soient le fruit de la générosité des plus nantis. Ces concessions sont plutôt le résultat de luttes la part de pays qui y avaient intérêt. Cela ne disconvient pas d'ailleurs de notre cadre d'analyse qui part de l'idée qu'intérêts, idées et institutions sont trois variables essentielles pour comprendre les phénomènes sociaux. Andrew G. Brown et Robert M. Stern, « Concepts of Fairness in the Global Trading System », *Pacific Economic Review*, vol. 12, n° 3 (2007), pp. 293-318.

échanges mutuellement bénéfiques. Cette équité existe à deux niveaux et dépend du degré d'intégration économique. Dans un monde interdépendant, les conditions d'équité sur le marché exigent trois choses : interdire le *dumping*, réglementer les subventions aux producteurs et assurer le respect des règles de concurrence. Ces principes sont gages d'une concurrence saine et non biaisée entre les différentes entreprises participant à l'échange. Dans la configuration globale, les règles assurant une équité entre acteurs privés se démultiplient : droits de propriété intellectuelle, marchés publics, investissements, droits des travailleurs, droits environnementaux, etc. Les conditions de pratique d'une concurrence équitable sont nécessairement plus exigeantes.

En bref, que cela concerne les relations entre États ou les relations entre acteurs privés, l'institution en charge du commerce international doit offrir trois garanties : des règles de droit sécurisantes pour les acteurs ; une équité rendant le système légitime et efficace ; et des mesures correctives de redistribution permettant d'égaliser les opportunités. Comment le système commercial assure-t-il ce triple rôle ? Dès 1947, l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (*General agreement on tarifs and trade*, GATT ci-après), a été institutionnalisé à défaut d'une percée de l'OIC[161]. Le GATT s'est matérialisé par sept « *rounds* » ou cycles de négociation[162]. Alors que les négociations précédentes avaient commencé à montrer les limites du SCM, notamment en raison de tensions naissantes, les négociations du Cycle de l'Uruguay, initiées en 1986 à Punta Del Este, ont débouché sur la création de l'OMC, le premier janvier 1995. Il s'agit d'une évolution substantielle du SCM, qui augure le passage de l'ancien au nouveau multilatéralisme[163]. Cette transition est plus qu'une simple réforme. L'émergence de l'OMC implique la nouvelle organisation dans la production et l'administration de règles qui dépassent le cadre étroit du commerce. L'approfondissement du multilatéralisme commercial a ouvert un débat sur la hiérarchie des

---

[161] Pour réaliser cette synthèse, nous avons consulté : Organisation mondiale du commerce, *Rapport sur le commerce mondial. Soixante ans de coopération commerciale multilatérale : qu'avons-nous appris ?*, Genève : OMC, 2007 ; Karin Kock, *International Trade Policy and the GATT 1947-1967*, Stockholm : Almqvist & Wiksell, 1969 ; Michel Rainelli, *L'Organisation mondiale du commerce*, 8e éd, Paris : La Découverte, 2007 ; Bernard M. Hoekman et Michel M. Kostecki (dir.), *op. cit*.

[162] Ces cycles sont ceux de Genève en 1947, d'Annecy en 1949, de Torquay en 1951, de Dillon en 1960-1961, de Kennedy en 1964-1967, de Tokyo en 1973-1979 et d'Uruguay en 1986-1994.

[163] Cela se traduit par une extension du domaine du multilatéralisme, et ce notamment en direction du secteur des services et de l'agriculture. Par ailleurs, les négociations au sein de l'OMC ne se limitent plus aux obstacles frontaliers. Enfin, la libéralisation semble devenir prédominante sur les objectifs de stabilisation interne. Mehdi Abbas, *op. cit.*, pp. 47-48.

normes. Les règles commerciales interfèrent de plus en plus avec d'autres normes (travail, environnement, propriété intellectuelle).

L'Organisation mondiale du commerce est régie par un certain nombre d'instances qui constituent sa structure, ces instances pilotant les différents accords régis par l'OMC[164]. D'abord, la Conférence ministérielle (CM)[165] décide du mandat de l'OMC en fonction de la volonté de ses membres[166] et élit le directeur général, en charge de la direction du secrétariat[167]. Le GATT et l'OMC reposent sur l'égalité en droit des États membres. De là découle un mode de délibération qui fonctionne sous la forme du consensus. Ensuite, le Conseil général (CG), qui siège à Genève, gère les affaires courantes de l'Organisation, agissant au nom de la Conférence ministérielle[168]. Chaque membre a un représentant au sein du CG. C'est le CG qui est en charge du règlement des différends et de l'examen des politiques commerciales[169]. Au sein de l'ORD, si un pays est jugé coupable, il doit se conformer à ses engagements. Dans le cas contraire, il doit verser une compensation ou être puni par des mesures de rétorsion. 3) Le Secrétariat de l'OMC est quant à lui chargé de l'administration des différents accords et décisions prises par les pays membres. Le secrétariat est au service des membres et offre son expertise statistique, juridique et technique afin de permettre la mise en œuvre des accords signés.

---

[164] L'OMC est divisée en deux blocs. Un premier bloc dit « indivisible » qui est composé de l'ensemble des accords commerciaux, c'est-à-dire : le GATT, l'Accord général sur le commerce des services (AGCS), l'Accord sur les droits de propriété intellectuelle liés au commerce (ADPIC), et les « accords institutionnels » mettant en œuvre l'ORD et l'OEPC. Un second bloc dit « détachable » est constitué des accords plurilatéraux. Il s'agit de cadres restreints de négociation ou l'implication se fait sous une forme volontaire. Aujourd'hui ils ne couvrent que l'accord sur les nouvelles technologies, l'accord sur les aéronefs civils et l'accord sur les marchés publics. Bernard M. Hoekman et Michel M. Kostecki, *op. cit.*, pp. 84‑132.Gérard Lafay et Jean-Marc Siroën, *Maîtriser le libre-échange*, Paris : Economica, 1994, p. 24.

[165] Elle se réunit de façon biannuelle. Les décisions se prennent par consensus, chaque pays membre détenant une voix. La CM exerce quatre fonctions essentielles. Voir : Organisation mondiale du commerce, « OMC. Conférences ministérielles », disponible à l'adresse URL : http://www.wto.org/french/thewto_f/minist_f/minist_f.htm, consulté le février 4, 2011.

[166] Voir : Organisation mondiale du commerce, « Accord de Marrakech instituant l'Organisation Mondiale du Commerce », disponible à l'adresse URL : http://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/04-wto_f.htm

[167] Annie Krieger-Krynicki, *L'Organisation mondiale du commerce : L'OMC. Structures juridiques et politiques de négociation*, 2e éd, Paris : Vuibert, 2005.

[168] *Ibid.*

[169] Ces deux questions sont administrées par des organes distincts (l'organisme d'examen des politiques commerciales et organe de règlement des différends), mais elles sont sous la responsabilité du CG. Le CG est aussi responsable de vérifier le contenu des différents comités chargés de la gestion courante des affaires de l'OMC. Par ailleurs, le CG est chargé de nouer des relations avec les autres organisations internationales, ainsi qu'avec les ONG dont le mandat est relié à celui de l'OMC. Enfin, Le CG avalise le budget de l'organisation soumis par le directeur de l'OMC.

De cette brève description, il ressort trois choses. Premièrement, si la question du lien entre commerce et normes du travail n'est pas a priori dévolue à l'OMC, rien n'empêche que celle-ci décide de la prendre en charge. Deuxièmement, l'OMC est une organisation pilotée par ses membres. En conséquence, si la question d'une éventuelle clause sociale devait être à l'ordre du jour, cela devrait être le fruit d'un consensus entre les pays membres, ce qui est loin d'être le cas. Troisièmement, ce qui fait la force de l'OMC, c'est son mécanisme de règlement des différends, à la fois contraignant et efficace. C'est d'ailleurs ce qui incite de nombreux partisans de la clause à promouvoir une intégration des droits des travailleurs au sein de l'OMC.

Par ailleurs, le SCM est pourvu de règles qui se sont multipliées avec le temps. Plus d'intégration a abouti à davantage de régulation, comme le démontre l'inclusion des questions de l'investissement, de la propriété intellectuelle et de l'environnement au sein de l'OMC. Pourquoi ne pas y inclure les normes du travail ? Les droits des entreprises (investissement, propriété intellectuelle) sont désormais inclus dans le complexe institutionnel de l'OMC. Qu'est-ce qui justifie l'exclusion des droits des travailleurs ? Quelle que soit la réponse, il est possible d'affirmer qu'une clause sociale au sein de l'OMC ne contreviendrait pas à la doctrine de l'organisation. Cela dit, il reste que la décision de mettre en place une clause sociale revient aux membres de l'OMC. Cela implique la mise en place d'un consensus, ce qui est loin d'être le cas.

Enfin, il faut noter dès maintenant que les États-Unis n'ont pas hésité à multiplier les forums afin de promouvoir la clause sociale, et qu'ils ont multiplié les initiatives bilatérales et régionales. Cette inflexion visait 1) à tester l'efficacité de certaines formules institutionnelles, 2) à faire pression sur le niveau multilatéral, et 3) à créer un réseau d'alliés dans la défense de la clause.

1.3.3.3.3 La clause sociale dans le contexte international, puis dans le contexte global

Lorsque les États-Unis – en position hégémonique – ont conçu l'ordre international succédant la Seconde Guerre mondiale, la clause sociale était à l'ordre du jour. Ce volet était clairement établi au sein de l'article 7 de la Charte de La Havane, Constitution de l'Organisation internationale du commerce (OIC). Elle laissait entrevoir une coopération institutionnelle

entre l'OIC et l'OIT. L'OIC n'a jamais vu le jour, remplacée par le GATT, et ce sans aucun lien avec les autres organisations, notamment celle du travail. De l'autre côté, les normes/conditions de travail et le plein-emploi étaient du ressort des États, avec une coopération internationale non contraignante au niveau de l'OIT. Il a fallu attendre les années 1980 pour voir la clause sociale revenir dans l'agenda international. L'accroissement du commerce, l'apparition des IDE et des firmes transnationales vont transformer le processus d'intégration. De plus, le tournant néolibéral s'est traduit par un affaiblissement des protections accordées aux travailleurs. Enfin, une nouvelle génération d'accords commerciaux a émergé, au sein desquels les investissements, la propriété intellectuelle ou encore la concurrence sont devenus des enjeux importants de négociation. De fait, on passa d'une configuration internationale à une configuration globale. Dans ce contexte de mouvements sociaux, les syndicats, les ONG et les regroupements religieux se sont engagés dans la lutte pour la mise en place de clauses sociales dans les accords commerciaux. Ils se sont saisis du contexte, ainsi que des possibilités offertes par les nouvelles formes d'intégration, pour promouvoir des clauses sociales.

L'inclusion d'une clause sociale constitue un changement à l'intérieur des régimes internationaux du commerce et du travail. Quels sont les facteurs qui expliquent l'émergence de cette réforme dans l'agenda international ? En raison de l'impact de la globalisation sur les structures sociales et les politiques nationales, les pays du Nord ont été confrontés à des mouvements sociaux les obligeant à considérer la mise en œuvre de règles sociales globales et efficaces. De ce mouvement, trois types d'acteurs ont été le fer de lance de l'inclusion d'une clause sociale : 1) les organisations syndicales internationales, 2) les ONG et autres acteurs sociaux transnationaux, et 3) certains États, dont les États-Unis et l'Union européenne.

Pourquoi les États-Unis s'attèlent-ils à mettre en œuvre une clause sociale ? La clause sociale est le moyen privilégié par les États-Unis pour résoudre à la fois un problème propre aux pays développés et un dilemme d'action collective auquel l'ensemble des États membres du régime fait face. Le premier problème concerne le risque d'harmonisation sociale vers le bas auquel les pays développés, et les États-Unis au premier chef, font face. Or, les pays en développement soutiennent qu'il est contraire à leurs intérêts à court terme de se munir de

règles sociales plus contraignantes. Si cette résistance n'existait pas, il n'y aurait pas débat, et la clause sociale ferait déjà partie des règles de l'OMC. Il existe toutefois une seconde dimension au problème : un dilemme d'action collective. Le dilemme est le suivant : les pays dotés de normes du travail élevées sont désavantagés par un système d'ouverture commerciale non encadré. Les pays en développement profitent à de cette situation puisqu'ils bénéficient d'un avantage compétitif basé sur leurs institutions. À long terme, tout le monde est perdant puisque les pays développés prennent le risque de procéder à une harmonisation sociale vers le bas alors que les pays en développement risquent de perpétuer de faibles normes sociales, ce qui n'est guère plus souhaitable[170]. Pourquoi négocier une clause sociale plutôt que de recourir au protectionnisme généralisé ? Premièrement, parce que la contrainte institutionnelle nationale et le régime commercial international interdisent un tel recours. Deuxièmement, parce que la clause sociale s'inscrit dans les valeurs et les normes du régime commercial international ainsi que de la politique commerciale américaine. Loin de représenter un protectionnisme déguisé, la clause sociale est en fait l'incarnation de l'internationalisme libéral et réformiste. Elle cherche à imbriquer ouverture économique et progrès social, prospérité et équité. La clause sociale représente bien un changement *dans* le régime commercial international et une réforme institutionnelle cohérente avec le régime de politique commerciale américain issu de 1934. Elle est donc à la fois internationaliste et libérale. Bien évidemment, elle est également le reflet de la vision réformiste du libéralisme. Or, c'est sous des majorités démocrates au Congrès, puis sous la présidence de Clinton, que ce type de mesure a connu le plus de succès. D'ailleurs, après un affaiblissement de la clause sociale sous le gouvernement de G. W. Bush, la clause sociale a connu un regain de popularité à partir du moment où les démocrates ont contrôlé le Congrès des États-Unis.

La clause sociale défendue par les États-Unis est un projet à vocation hégémonique, car il s'agit d'une projection d'un modèle économique à l'échelle du monde[171]. Et cette projection

---

[170] À ce double dilemme s'en ajoute un troisième : les pays en développement sont eux-mêmes contraints à une course vers le bas du fait de l'agissement de leur *alter ego*, ce qui implique une institution garantissant une certaine équité entre pays en développement. Argument développé par : Alan Hyde, « A Stag Hunt Account and Defense of Transnational Labour Standards. A Preliminary Look at the Problem », *Rutgers University Legal Working Paper Series*, Newark, 2004, p. 11.

[171] Cette idée de projection s'inspire en partie des thèses d'Agnew sur l'hégémonie américaine. Cela dit, la projection du modèle américain à travers leur hégémonie est tributaire des débats politiques internes aux États-Unis. Il n'y a pas une seule façon de projeter le modèle américain à l'extérieur. Le modèle progressiste est en compétition avec le modèle néo-libéral et le modèle néo-conservateur. Voir : Agnew, *op. cit*

n'est pas seulement le fruit du gouvernement américain, car les acteurs sociaux, ONG comme syndicats, participent à la dynamique visant à imposer la mise en place d'une clause sociale à l'échelle globale. Il s'agit d'exporter le New Deal.

1.4 Questions de recherche, hypothèses et méthodologie

1.4.1 Questions de recherche

Nous pouvons formuler les questions spécifiques suivantes. Pourquoi les États-Unis, peu réputés pour leurs lois sociales, sont-ils des fervents défenseurs des clauses sociales ? Quelle est la nature du projet défendu au travers des clauses sociales ? Qui sont les acteurs qui se portent à leur défense ? Quelles sont leurs stratégies ? Pour comprendre la clause sociale, nous devons étudier les intérêts qui la portent, le débat d'idées qu'elle suscite ainsi que les institutions qui l'encadrent. De ce cadre institutionnaliste, il ressort que les hypothèses émises par les thèses du protectionnisme déguisé ou celle de l'hegemon prédateur doivent être rejetées. En effet, si nous portons le regard sur les idées et les institutions comme variables de l'analyse, Il ressort que la clause sociale revêt un caractère internationaliste et mélioriste. Nous pouvons donc formuler des hypothèses qui se conforment à notre cadre théorique.

1.4.2 Hypothèses

Hypothèse 1. La clause sociale, telle que défendue par les États-Unis, est le fruit d'une tradition intellectuelle, politique et militante fortement ancrée aux États-Unis : le libéralisme réformiste. Des intellectuels, des militants syndicaux et associatifs ainsi que des responsables politiques ont, depuis le New Deal, occupé des postes de responsabilité en cherchant à défendre ce projet politique. Ils ont pu former à travers l'histoire une coalition plus ou moins tacite en vue de faire triompher leurs idées : la coalition travailleurs-libéraux.

Hypothèse 2. Durant les années qui ont suivi le New Deal, puis dans les années 1980, cette coalition a tenté d'user de son influence pour inclure la clause sociale dans l'agenda commercial américain.

Hypothèse 3. Ce projet de clause sociale incarne les principes de réciprocité et d'équité inhérents à la politique commerciale américaine et au système commercial multilatéral qui

prônent l'ouverture au commerce. En conséquence, il est totalement étranger au protectionnisme et/ou au nationalisme agressif.

Hypothèse 4. Les différents gouvernements américains et les membres de la coalition travailleurs-libéraux ont tenté d'utiliser la position hégémonique des États-Unis pour faire adopter la clause sociale à l'échelle internationale.

Hypothèse 5. Si la clause sociale est un projet hégémonique, il n'est pas un projet prédateur : c'est une proposition visant un développement économique et social équitable de tous les pays. La clause sociale est une projection des aspirations de groupes progressistes américains, et ces aspirations impliquent l'adoption et la promotion de valeurs spécifiques (libertés individuelles, démocratie et droits de l'homme, droits économiques et sociaux). À l'image du symbole du progrès social aux États-Unis, la clause sociale est, selon ses promoteurs, un moyen d'exporter le New Deal. À ce titre, elle vise à satisfaire autant les intérêts des pays développés que ceux des pays en développement, à moyen et à long terme.

Hypothèse 6. Les rapports internationaux suivent deux configurations. Dans la configuration internationale, la diplomatie économique est essentiellement multilatérale et intergouvernementale (1945-1980). Dans la configuration globale (1980-…), la diplomatie économique se pratique aussi dans des clubs d'États (bilatéralisme) ; et les acteurs non gouvernementaux peuvent être associés aux négociations. En conséquence, lors des pourparlers entourant l'introduction de la clause sociale, on passe d'une négociation d'État à État à une négociation pluripartite, comme nous l'avons déduit à partir du modèle de diplomatie hexagonale.

1.4.3 Objectifs de recherche et repères chronologiques

Afin d'établir un jugement sur les hypothèses présentées, nous procéderons en trois temps. *Objectif 1.* Premièrement, nous identifierons le contenu du libéralisme réformiste qui est à l'origine de la clause sociale. À ce titre, nous décrirons sa vision des relations internationales. Nous définirons en quoi la clause sociale répond aux exigences de cette doctrine. L'exposé du libéralisme réformiste se fera sous forme d'une argumentation logique. Nous définirons les fondements intellectuels du libéralisme réformiste en établissant l'enchainement et

l'imbrication des concepts propres à cette doctrine. Ultimement, nous dégagerons la place de la clause sociale au sein de cette pensée.

Objectif 2. Deuxièmement, nous analyserons le fondement de l'introduction de la clause sociale au sein de l'agenda des États-Unis. Pour ce faire, nous recourrons aux trois variables que nous avons discernées dans le cadre théorique : les idées, les intérêts et les institutions. Nous identifierons les acteurs ayant introduit la clause sociale. Ceux-ci se sont regroupés dans ce que nous avons dénommé la coalition travailleurs-libéraux. Dans le cours de notre recherche, nous établirons que cette coalition a produit un discours conforme aux arguments du libéralisme réformiste. Ensuite, nous démontrerons leur rôle dans l'introduction des clauses sociales au sein de l'agenda américain. En dernier lieu, nous évaluerons l'adéquation entre ces arguments et la structure institutionnelle de la politique commerciale américaine.

Objectif 3. Troisièmement, nous évaluerons la stratégie américaine visant à défendre l'inclusion d'une clause sociale dans le système commercial multilatéral. Nous nous poserons trois questions : quelle est la stratégie principale ? Quel en est le résultat ? Ce résultat est-il compatible avec le système commercial ouvert ? Nous devrons donc, ici aussi, identifier les interactions entre les idées, les intérêts et les institutions. Durant la période à l'étude dans cette thèse, nous analyserons les configurations des rapports internationaux afin d'identifier les acteurs pertinents. Pour ce faire, nous tiendrons compte de la configuration des rapports internationaux (configuration internationale vs configuration globale) pour déterminer les forums pertinents.

Concernant les deux derniers objectifs de recherche (2 et 3), nous utiliserons une méthode historique. La discussion sur le fondement des clauses sociales remonte à l'origine de la révolution industrielle. Ensuite, les États-Unis se sont emparés de la question à la sortie de la Deuxième Guerre mondiale, à travers la création de l'OIC. L'exposé des tentatives américaines d'inclure une clause sociale dans le système commercial multilatéral suivra donc un ordre chronologique. Ces deuxième et troisième objectifs seront donc abordés dans les différents chapitres. Cela impliquera de faire des allers et retours entre les modalités d'inclusion de la clause sociale dans l'agenda américain et les stratégies américaines pour faire avancer la question dans l'agenda international. Afin d'étudier l'un et l'autre des points,

nous analyserons la période 1933-2008[172]. Nous diviserons cette longue période en chapitres, et ce en fonction des dates charnières dans l'évolution du projet américain de clause sociale.

1.4.4 Méthode de recherche

Afin de juger de la validité des hypothèses, nous avons orienté notre méthode de recherche autour de l'analyse qualitative non empiriciste centrée essentiellement sur l'observation documentaire[173]. Ce qui fonde l'intérêt de ce travail est l'élucidation d'un processus historique entremêlant des contextes socio-économiques, des débats d'idées, la confrontation d'intérêts, et des dynamiques politiques et institutionnelles. Il semblait donc dans un premier temps que les méthodes quantitatives n'étaient pas appropriées pour rendre compte de la complexité du phénomène étudié. Par ailleurs, les accords internationaux contenant des clauses sociales sont trop peu nombreux pour qu'on puisse leur appliquer une méthode d'échantillonnage. Cette méthode ne nous aurait de toute façon pas permis de vérifier la véracité de nos hypothèses. C'est pourquoi nous nous sommes appuyés sur une analyse qualitative. Les méthodes empiriciste ne nous ont pas semblé les plus appropriées. L'observation directe semblait impossible puisque l'objet de la thèse est un processus historique. Par ailleurs, la collecte des données à partir d'entrevues a été peu utilisée[174]. Les

---

[172] Nous ferons une brève incursion dans la période précédant 1933 pour mieux comprendre la problématique de la clause sociale.

[173] La méthodologie a été construite à partir des informations tirées de : Réjean Landry, « L'analyse de contenu », in Benoît Gauthier (dir.), *Recherche sociale de la problématique à la collecte des données*, 3e éd, Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec, 1997, pp. 329-356 ; Maurice Angers, *Initiation pratique à la méthodologie des sciences humaines*, 4e éd, Sciences humaines, Anjou : Éditions CEC, 2005 ; et Raymond Quivy et Luc van Campenhoudt, *Manuel de recherche en sciences sociales*, 3e (dir.) ent. rev. et augm, Paris : Dunod, 2006.

[174] Nous avons réalisé des entrevues semi-dirigées auprès d'acteurs stratégiques dans l'inclusion et l'administration des clauses sociales au mois de mai 2011. Par entrevue semi-dirigées, nous entendons « une interaction verbale animée de façon souple par le chercheur. » d'après : Lorraine Savoie-Zajk, « L'entrevue semi-dirigée », dans Benoît Gauthier (dir.), *Recherche sociale de la problématique à la collecte des données*, Sainte-Foy: Presses de l'Université du Québec, 5e éd., 2009, pp. 437-460. Nous avions au départ ciblé 5 personnes clés dans la constitution des clauses sociales américaines : Sandra Polaski qui était alors directrice du service international du département du Travail (ILAB) ; Grégory Schoepfle responsable du dossier commerce-travail au département du Travail ; John Cavanagh, directeur de l'Institute for policy studies ; Pharis Harvey, ancien directeur de l'International Labor Rights Forum (ILRF), et Tim Shorrok, actuellement responsable syndical, mais qui a officié dans de nombreuses associations reliées à la défense des clauses sociales, dont l'ILRF. Parmi ces personnes deux ont décliné pour des raisons d'indisponibilité, et une n'a pas pu être rejointe. Nous avons donc pu obtenir deux entrevues avec Gregory Schoepfle et Tim Shorrock. Ces entrevues avaient pour motif de cerner la perception des acteurs impliqués dans la promotion des clauses sociales. Les questions posées visaient à exposer les répondants à révéler leur perception des clauses sociales tout en évitant de chercher des réponses préétablies. Réalisées à un stade avancé de la recherche, les résultats obtenus suite aux entrevues ont davantage servi à confirmer les informations collectées préalablement qu'à constituer du matériel nouveau. Nous avons pris soin de ne pas « réifier les idées et camper de façon définitive l'interlocuteur dans le portrait qu'il a donné de sa réalité

entrevues avec les témoins directs nous ont permis d'ouvrir « un accès direct à l'expérience des individus »[175] ayant été en lien avec les clauses sociales américaines. Elles ont aussi donné l'occasion d'obtenir des résultats « riches en détails et en description »[176]. Cependant, il ne faut pas oublier que le contenu des informations recueillies en entrevues reste subjectif et que « l'interviewé peut être mû par un désir de rendre service ou d'être bien vu par le chercheur, limitant ainsi la crédibilité des messages communiqués. »[177] Enfin, pour reprendre les termes d'Eric Hobsbawn, le témoignage historique ne saurait remplacer le travail d'enquête, car les acteurs des l'histoire ont souvent une vision faussée, partielle et partiale de leur propre expérience passée[178].

Il nous reste donc l'analyse de documents écrits. Pour ce faire, nous avons ciblé un certain nombre de sources primaires et secondaires afin de mieux connaître la séquence historique ayant fait émerger la clause sociale (nature des sources décrite ci-après). De ces sources, nous avons extrait les informations sans opérer à un codage préalable. Nous avons réalisé une étude qualitative des documents répertoriés en cherchant toutes les sources disponibles faisant état de la volonté de relier commerce et normes du travail. Pour les raisons évoquées plus haut, nous avons ciblé les initiatives provenant des États-Unis. Plusieurs limites se posent à l'analyse de données documentaires. Premièrement, le chercheur n'a pas de contrôle sur leur production. Il s'en suit une absence de mainmise sur la quantité et la qualité des informations récoltées. Deuxièmement, lorsque des sources secondaires sont utilisées, les objectifs de recherche et l'orientation générale de ces travaux peuvent fortement diverger avec ceux qui sont mobilisés dans le présent travail. Toutefois, il a été possible de pallier ces deux problèmes grâce à l'abondance des sources utilisées. Afin de pouvoir discerner la trajectoire des clauses sociales américaines, nous avons pu recourir à une multiplicité de documents qui ont permis de retracer le contenu concret du problème étudié. À l'image d'une

---

dans l'entrevue. » (*Ibid.*, p. 356) Afin de contrer la limite que pose la réalisation de ce type d'entrevues, nous avons confronté les informations recueillies avec les sources documentaires utilisées et qui ont été le socle de notre recherche.

[175] *Ibid.*, p. 356.

[176] *Ibid.*, p. 356

[177] *Ibid.*, p. 356-357.

[178] « Les] souvenirs personnels [sont un] moyen remarquablement peu fiable de conserver les faits : la mémoire n'est pas tant un mécanisme d'enregistrement qu'un mécanisme de sélection, une sélection qui se modifie constamment à l'intérieur de certaines limites. » E. J. Hobsawm, « On History from below », dans George F. E Rudé (dir.), *History from Below Studies in Popular Protest and Popular Ideology in Honour of George Rudé*. Montréal : Concordia University, 1985, p. 20.

fouille archéologique, la succession des indices et des fragments d'informations glanés ont parmi de reconstituer une image relativement fidèle des évènements et des politiques que l'on a tenté d'élucider. S'il reste un certain nombre de pièces manquantes dans notre récit, il n'en reste par moins que nous avons collecté suffisamment d'informations pour restituer la trame générale de la constitution des clauses sociales américaines, ce qui nous a permis de confronter les hypothèses avancées.

De tout ce qui précède il s'en suit que nous avons adopté une « vision institutionnaliste » de l'histoire, ce qui a des conséquences ontologiques et épistémologiques. Sans reprendre un débat intarissable sur la philosophie de l'histoire, nous pouvons fixer deux bornes qui permettent de cerner notre recherche historique. Premièrement, nous refusons de nous inscrire dans une vision déterministe et téléologique de l'Histoire. Nous ne nous affilions pas à la vision hégélienne ou à certaines ramifications du marxisme qui prétendent que l'histoire est un processus écrit à l'avance, ou encore que les déterminations (économiques) prennent le pas sur les dynamiques d'acteurs. Nous n'acceptons pas plus l'idée que les acteurs agissent de façon complètement libre. L'histoire est donc un processus indéterminé, mais structuré. Comme le rappelait Commons, le degré d'institutionnalisation du champ d'études détermine la liberté d'action des acteurs, qui n'est jamais nulle, ni totale. Deuxièmement, nous refusons le positionnement radicalement antifondationnaliste des poststrucuralistes qui aboutit au postulat que la réalité n'existe pas, et que toute production de savoir se limiterait à un discours. Nous postulons qu'il est possible de construire une connaissance honnête et raisonnée de l'histoire. Il est évidemment important de se munir d'un recul critique vis-à-vis de cette connaissance, car des biais idéologiques, politiques et techniques nombreux entravent sa construction. Mais la connaissance de ces biais nous permet de poser des filtres qui nous aident à construire une connaissance raisonnable du processus historique que nous cherchons à établir[179]. Pour ce faire le recoupement de preuves documentaires sera le principal outil utilisé.

---

[179] Là aussi, référons-nous à Hobsbawm : « Il est essentiel pour les historiens de défendre le fondement de leur discipline : la suprématie de la preuve. Si leurs textes sont des fictions, ce qui est dans un sens le cas, puisque ce sont des compositions littéraires, la matière première de ces fictions sont les faits vérifiables. » E. J. Hobsbawm « The Historian Between the Quest for the Universal and the Quest for Identity », Diogenes, vol. 42, n° 4 (1994), p. 57. Sans prétendre avoir fait un travail d'historien, la présente thèse qui recouvre également un travail historique s'inspire de cette façon d'appréhender l'histoire.

Comme notre structure argumentaire repose sur trois objectifs, les types de sources utilisées seront de nature différente pour chacun de ceux-ci. Dans la première partie, consacrée à l'identification du libéralisme réformiste, nous procéderons à une synthèse de la littérature consacrée à ce courant de pensée. Nous tenterons d'établir, à partir de ces documents de nature théorique ou académique, le contenu de cette doctrine et l'adéquation de la clause sociale avec ses fondements[180]. Ce travail permettra d'évaluer partiellement les hypothèses 1 et 4, à savoir ce qu'est le libéralisme réformiste et à définir s'il s'agit d'une doctrine compatible avec des institutions promouvant l'ouverture au commerce.

Afin de remplir l'objectif 2, il faudra expliquer l'émergence de la problématique de la clause sociale au sein de la politique commerciale des États-Unis. Nous mobiliserons une série de sources documentaires nous permettant d'identifier les fondements de cette inclusion, soit :

- Les auditions dans les comités du Congrès reliés au commerce (Commission des Voies et Moyens de la chambre des représentants et son sous-comité au commerce, et Commission des Finances du Sénat et son sous-comité au commerce). Les travaux étudiés de commissions se concentrent autour des périodes allant de 1944 à 1951 et de 1973 à 2008[181].

- Les documents produits par l'administration présidentielle impliquant les discussions sur l'inclusion de la clause sociale dans la politique commerciale. Ces documents sont principalement publiés par le bureau du Représentant américain au commerce (USTR) et le département du Travail.

- Les lois et projets de loi reliés au commerce qui ont inclus une discussion sur la clause sociale. Nous inclurons dans nos recherches les débats parlementaires autour de la clause sociale, ainsi que les documents officiels relatant les débats entre la présidence et le

---

[180] Benoît Gauthier et Jean Turgeon, « Les données secondaires », in Benoît Gauthier (dir.), *op. cit.,* pp. 401-430.

[181] Rappelons que les commissions du Congrès représentent le centre névralgique des institutions législatives américaines. C'est en leur sein que se discute le contenu des projets de loi durant leur élaboration ainsi que les auditions qui mettent en lumière les propositions et positions des différents groupes d'intérêts. Par ailleurs, il s'agit d'une interface privilégiée entre les acteurs non gouvernementaux et les membres du Congrès. Voir : Joël Plouffe et Élisabeth Vallet, « Les commissions du Congrès », in Frédérick Gagnon (dir.), *Le Congrès des États-Unis*, Sainte Foy : Presses de l'Université du Québec, 2006, pp. 127-155 ; Julien Toureille, « Le Congrès et les groupes d'intérêts », in Frédérick Gagnon (dir.), *op. cit.*, pp. 222-240. Compte tenu de la quantité de documents utilisés, nous expliciterons les comptes rendus consultés tout au long de l'analyse.

Congrès. Ainsi, les principaux projets de loi et lois ayant fait l'objet d'une recherche sont les suivants :

Tableau 1.2 Liste de lois commerciales étudiées dans la présente thèse

United States. *Trade Act of 1974*. 19 U.S.C. ch.12., 3 Janvier 1975, P.L. 93-618, 88th Congress, H.R. 10710.
United States. *Caribbean Basin Economic Recovery Act*. 19 U.S.C. §§ 2701-2707., 5 août 1983, P.L. 98-67, 98th Congress, H.R. 2973.
United States. *Omnibus Trade and Tariff Act of 1984*. 98 Stat. 3401 et seq., 30 octobre 1984. P.L. 98-573. 98th Congress, H.R. 3398.
United States. *Generalized System of Preferences Renewal Act of 1984*. 19 U.S.C. §§ 2464-2465., 30 octobre 1984. P.L. 98-573, 98th Congress, H.R. 3398.
U.S. Congress. House. *Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988*, HR3, 100th Cong., 2nd Sess., 1988, Report 100-576.
United States. *Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988*. 19 U.S.C. § 2901 note. August 23, 1988. P.L. 100-418, 100th Congress, H.R. 4848.
United States. *Caribbean Basin Economic Recovery Expansion Act of 1990*. 19 U.S.C. §§ 2701-2707. 20 août 1990. P.L. 101-382, 101st Congress, H.R. 1594.
United States. *Andean Trade Preference Act*. 19 U.S.C. §§ 3201-3206. 4 décembre 1991. P.L. 102-182. 102nd Congress, H.R. 1724.
United States, *Caribbean Basin Trade Partnership Act*, 19 U.S.C. § 3202, Title II, of the Trade and Development Act of 2000, 18 mai 2000 Pub. L. 106-200.
United States, African Growth and Opportunity Act, 19 U.S.C. § 3202, Title I, of the Trade and Development Act of 2000, 18 mai 2000, Pub. L. 106-200.
United States, *Bipartisan Trade Promotion Authority Act of 2002*, 19 U.S.C. §§ 3801-3813, 6 août 2002. Pub L. 107-210, 107th Congress, H.R. 3009.

- Les documents produits par des membres de la coalition travailleurs-libéraux (communiqués de presse, éditoriaux, témoignages, essais et documents d'information).

- Les sources secondaires provenant du monde académique et institutionnel couvrant le sujet de l'inclusion des normes du travail dans la politique commerciale des États-Unis.

Au sein de ces sources, nous isolerons le contenu abordant l'inclusion des clauses sociales dans la politique commerciale américaine. L'analyse du contenu sera donc exclusivement qualitative[182]. Nous chercherons à distinguer quatre éléments : 1) Qui sont les acteurs en faveur et en défaveur de l'inclusion de la clause sociale ? 2) Quels sont les arguments avancés ? 3) Quel est le contenu du projet de clause sociale proposé ? et 4) quels ont été les débouchés politiques et institutionnels de la discussion ? Nous concentrerons notre attention sur quatre types d'acteurs : i) les membres du Congrès, particulièrement les démocrates

[182] Réjean Landry, *op. cit.*, pp. 329-356

progressistes, et les membres du gouvernement ; ii) les acteurs non gouvernementaux progressistes (ONG, syndicats, associations religieuses progressistes et *Think tanks*[183]) ; et iii) les entreprises et associations patronales. Afin d'établir l'influence des divers acteurs, nous nous concentrerons sur le contenu manifeste des différentes déclarations. Les témoignages et les sources secondaires seront utilisés pour articuler et compléter les sources primaires[184]. Elles permettront parfois d'évaluer le poids des différents acteurs, particulièrement celui de la coalition travailleurs-libéraux dans l'émergence de la clause sociale. Ce travail nous permettra d'évaluer partiellement les hypothèses 2, 3 et 4, soit de déterminer si la coalition travailleurs-libéraux est bien à l'origine de l'introduction de la clause sociale des États-Unis ; si cette coalition épouse des vues conformes au libéralisme réformiste ; donc, d'évaluer si la coalition travailleurs-libéraux a défendu une clause sociale conforme aux exigences de la politique commerciale américaine et à celles du SCM ; enfin à décider si le débouché politique est lui-même conforme à ces exigences.

En vue d'atteindre l'objectif 3, nous examinerons les effets internationaux de l'inclusion de la clause sociale dans la politique commerciale. Nous étudierons alors la stratégie internationale des États-Unis et, dans la configuration globale, celle de la coalition travailleurs-libéraux, dans la défense et la promotion de la clause sociale. Nous utiliserons dès lors les sources suivantes :

- Les comptes rendus des négociations commerciales multilatérales (ECOSOC, GATT, OMC), ainsi que ceux de l'Organisation internationale du travail ;

---

[183] Les think tanks sont des acteurs incontournables dans le système politique des États-Unis. « A think tank may consist of a handful of people involved actively in studying a particular policy area who seek to inform and educate policy makers and the public through a variety of channels ». Abelson, Donald E., et Christine M. Carberry (1998) « Following Suit or Falling behind? A Comparative Analysis of Think Tanks in Canada and the United States ». *Revue canadienne de science politique*, vol. 31, n ° 3, p. 529. Dans cette recherche, nous nous associerons à une lecture institutionnaliste de ces organisations. Ceci implique d'écarter une vision selon laquelle ces groupes de recherche privés seraient les principaux pourvoyeurs d'idées des décideurs américains. Leur capacité d'influence varie selon les sujets abordés, et selon les affinités idéologiques entre eux et les décideurs au pouvoir. Voir : Donald E Abelson (2012), « L'étude des lobbies et des think tanks », dans : Charles-Philippe David (2012), *Théories de la politique étrangère américaine : auteurs, concepts, et approches*, Montréal: Presses de l'Université de Montréal, pp. 319-350.

[184] Benoît Gauthier et Jean Turgeon, *op. cit.* pp. 401‑430.

- Les traités internationaux, les constitutions des institutions internationales, les rapports de ces mêmes institutions relevant de la problématique du lien entre commerce et normes du travail (ECOSOC, GATT, OMC, OIT, OCDE, G20) ;

- Les documents provenant de l'administration américaine (USTR, département du Travail) faisant état des prises de position internationales au sujet de la clause sociale (rapports, communiqués) ;

- Les documents provenant du Congrès américain relatant la stratégie internationale des États-Unis au sujet des clauses sociales (comptes rendus des commissions, rapports du service de recherche) ;

- Les accords commerciaux régionaux et bilatéraux ratifiés par les États-Unis et contenant des clauses sociales. En voici la liste :

Tableau 1.3 Liste des accords commerciaux étudiés dans la présente thèse

North American Agreement on Labor Cooperation Between the Government of the United States of America, the Government of Canada, and the Government of the United States of Mexico (NAALC). 13 septembre 1993.
Agreement Between the United States of America and the Hashemite Kingdom of Jordan on the Establishment of a Free Trade Area (U.S.-Jordan FTA). 17 décembre 2001.
Free Trade Agreement between the United States of America and Chile (US-Chile FTA), 1er janvier 2004
Free Trade Agreement between the United States of America and Singapore (US-Singapore FTA), 1er janvier 2004.
Free Trade Agreement between the United States of America and Australia (US-Australia FTA). 1er janvier 2005.
Free Trade Agreement between the United States of America and the Kingdom of Morocco (US-Morocco FTA). 1er janvier 2006.
Free trade agreement between the United States of America, Central America and the Dominican Republic (US-CAFTA-DR FTA). 2006 à 2009.
Free Trade Agreement between the United States of America and the Kingdom of Bahrain (US-Barhein FTA). 11 janvier 2006.
Free Trade Agreement between the United States of America and Oman (US-Oman FTA). 1er janvier 2009.
Trade Promotion Agreement between the United States of America and Peru (US-Peru TPA). 1er février 2009

- Les documents publiés par les membres de la coalition travailleurs-libéraux, ainsi que ceux publiés par les organisations syndicales internationales, les ONG internationales et les regroupements internationaux d'ONG au sujet de la clause sociale (rapports, éditoriaux, manifestes, document de Congrès, communiqués de presse) ;

- Les sources secondaires provenant du monde académique et institutionnel couvrant le sujet de la stratégie de promotion de la clause sociale des États-Unis et de la coalition travailleurs-libéraux, ainsi que celles couvrant et analysant le contenu des clauses sociales effectivement mises en œuvre.

Comme dans le cas précédent, mais à l'échelle internationale (multilatérale, régionale et bilatérale), nous chercherons à déterminer : 1) Qui sont les acteurs en faveur et en défaveur de l'inclusion de la clause sociale (pays, acteurs non gouvernementaux) ? 2) Quels sont les arguments avancés ? 3) Quel est le contenu du projet de clause sociale proposée ? et 4) Quel a été le débouché politique et institutionnel de la discussion (accords parallèles, chapitres sur le travail dans les accords commerciaux, etc.) ? Pour réaliser ce travail, nous analyserons le rôle de trois types d'acteurs : les États, les acteurs non-gouvernementaux progressistes et les firmes ou regroupement de firmes. Nous observerons particulièrement le rôle qu'ont joué les États-Unis et les acteurs non-gouvernementaux américains dans la défense de la clause sociale. Ici aussi, les sources secondaires apporteront un complément essentiel pour évaluer le rôle des États-Unis et des acteurs américains dans la défense de la clause sociale. Ces mêmes sources seront aussi précieuses pour évaluer les résultats de la stratégie. Ce travail nous permettra de répondre aux hypothèses 4, 5 et 6. Ainsi, nous déterminerons si les États-Unis et les acteurs américains ont utilisé leur position hégémonique pour défendre l'inclusion de la clause sociale ; si cette stratégie visait à promouvoir une amélioration des conditions de vie à l'échelle internationale ; et si les stratégies ont été influencées par l'existence de différentes configurations des rapports internationaux (configuration internationale ou configuration globale).

Afin de déterminer les paramètres conceptuels dans lesquels la clause sociale a été pensée, nous devons étudier la doctrine dont elle est issue : le libéralisme réformiste. Le chapitre suivant définira donc les contours de cette vision du monde.

CHAPITRE 2

LES CLAUSES SOCIALES AMÉRICAINES, FILLES DU LIBÉRALISME RÉFORMISTE

> Aux États-Unis, « libéral » renvoie aujourd'hui à un ensemble d'idées et de postulats politiques qui à tous égard sont l'opposé de tout ce que le libéralisme signifiait pour la précédente génération. Le libéralisme de style américain vise à l'omniprésence du gouvernement. C'est un ennemi résolu de la libre entreprise et un partisan de la planification complète par les autorités, c'est-à-dire du socialisme.
>
> Ludwig Von Mises, *Liberalism*

> The ideas of liberty, of individuality and of freed intelligence have an enduring value. It is the business of liberalism to state theses values in ways, intellectual and practical, that are relevant to present needs and forces. […] Nothing is clearer than that the conception of liberty is always relative to forces that at a given time and place are increasingly felt to be oppressive. […] Today, it signifies liberation from material insecurity and from the coercions and repressions that prevent multitudes from participation in the vast cultural resources that are at the hand.
>
> John Dewey, *Liberalism and social action*

Introduction du chapitre 2

Les défenseurs dogmatiques du libéralisme comme ses pourfendeurs ont souvent tendance à souligner l'unité de cette doctrine. Selon eux, le libéralisme se limiterait à une version classique de celui-ci, ce que nous nommons le libéralisme orthodoxe, ou du laissez-faire. S'il ne fait aucun doute que le laissez-faire est un courant majeur du libéralisme, et qu'il a traversé l'histoire contemporaine sous différentes formes, il semble aussi incontestable que cela constituait un libéralisme, et non Le Libéralisme. Dès son origine, le libéralisme est pluriel : populaire ou élitiste ; optimiste ou pessimiste ; conservateur ou progressiste ; économique et/ou politique, etc. C'est la raison pour laquelle, notre étude cherche à discerner une certaine version du libéralisme qui a particulièrement prospéré aux États-Unis : le

libéralisme réformiste. Le fondement de ce chapitre consiste à établir les principaux fondements de cette doctrine, puisqu'à notre avis, elle est à l'origine du projet américain de clause sociale.

Pour étudier cette vision du monde, nous procéderons en trois temps. Dans un premier temps, nous définirons ce qu'est le libéralisme réformiste (2.1). Tout en insistant sur les points qui relient le courant à la famille libérale, nous mettrons en lumière ce qui en fait un courant distinct, notamment vis-à-vis du libéralisme orthodoxe. Nous démontrerons que le libéralisme réformiste, s'il admet la nécessité du marché dans la création de richesse, indique qu'il est nécessaire que cela se conjugue avec une société démocratique et du progrès social. Dans un second temps, nous établirons les paramètres de la vision internationale du libéralisme réformiste (2.2). Si, comme tout libéralisme, le réformisme est internationaliste, celui-ci reconnait que la coopération internationale doit être simultanément économique politique et sociale. En conséquence, la libéralisation du commerce doit s'accompagner du progrès social. Dans un troisième temps, nous nous pencherons plus particulièrement sur la façon dont s'articulent le commerce et l'amélioration des normes du travail dans cet esprit (2.3). Nous éluciderons alors comment les concepts de réciprocité et d'équité sont la clé de voûte pour comprendre cette articulation. Plus précisément, les modalités d'articulation seront variables selon que l'on soit dans une configuration internationale (intégration en surface) ou dans une configuration globale (intégration en profondeur).

2.1 Le libéralisme réformiste : un monde régi par lôégalité des opportunités

2.1.1 Le libéralisme, une famille philosophique éclatée

2.1.1.1 Le fond commun

S'il existe nécessairement un clivage de fond entre plusieurs approches libérales, tel que nous les étudierons par la suite, afin de pouvoir situer le débat au sein du libéralisme, il y a un fond commun. Essentiellement, nous tiendrons pour fondements du libéralisme les éléments suivants[1] : l'individualisme ; l'existence de droits de propriété (sans qu'il y ait consensus sur

[1] Nous tirons ces éléments d'une synthèse de différentes définitions trouvées dans : James L. Richardson, *Contending Liberalisms in World Politics: Ideology and Power*, Boulder : Lynne Rienner Publishers, 2001 ;

l'étendue de ceux-ci) ; en conséquence, l'existence d'un marché libre ; l'acceptation de la démocratie libérale constitutionnelle et représentative ; le choix de séparer les pouvoirs exécutifs, législatifs et judiciaires ; la reconnaissance du caractère limité de la sphère d'action de l'État (sans qu'il y ait un consensus sur la taille souhaitée de celui-ci) ; l'existence d'une société civile distincte de l'État ; l'égalité en droit des citoyens et enfin l'existence de droits humains inaliénables (bien que l'étendue de ceux-ci fasse débat au sein des libéraux).

Du point de vue de l'économie politique, il est important de discerner comment le courant réformiste envisage les relations entre l'individu, le marché et l'État afin de comprendre les fondements de l'approche. Parce que libérale, l'approche est nécessairement individualiste : l'individu est à la fois la base et la finalité de toute société[2]. L'individu est un être social et politique, cherchant à satisfaire ses besoins économiques, sociaux et moraux, tout autant par la coopération que par la compétition. Ainsi, qu'il soit social ou privé, le contrat est la forme privilégiée de la relation. Les individus, par ces mécanismes, s'entendent librement et mettent en œuvre des accords mutuellement bénéfiques.

À ce titre, le marché et l'État sont des moyens qui doivent être orientés vers la satisfaction et la protection des individus. Ces deux outils sont imparfaits, et il faut contrôler ces imperfections afin de rendre la société viable. Le risque que fait courir l'État est la tyrannie, à savoir, la concentration du pouvoir[3]. Face à cela, il y a trois remèdes. Le premier est la division du pouvoir entre différentes branches (exécutif, législatif et judiciaire)[4], de même que la scission des administrations en différents départements se contrôlant et se contrebalançant mutuellement (le *check and balance* cher aux Américains). Le deuxième remède est la mise en œuvre d'un gouvernement du peuple et pour le peuple. La démocratie constitutionnelle et représentative est le moyen le plus sûr d'éviter les abus, quand bien même

---

Catherine Audard, *Qu'est-ce que le libéralisme ? Éthique, politique, société*, Paris : Gallimard, 2009 ; John Gray, *Liberalism*, 2ème éd., Minneapolis : University of Minnesota Press, 1995 ; James P. Young, *Reconsidering American Liberalism the Troubled Odyssey of the Liberal Idea*, Boulder : Westview Press, 1996 ; Louis Hartz, *The Liberal Tradition in America: An Interpretation of American Political Thought Since the Revolution*, New York : Harcourt et Brace, 1955 ; David J. Manning, *Liberalism*, New York : St. Martin's Press, 1976 ; et John McGowan, *American Liberalism: An Interpretation for Our Time*, Chapel Hill : University of North Carolina Press, 2007.

[2] Ce qui ne veut pas dire que l'approche est utilitariste et repose sur une vision égoïste de l'individu. Catherine Audard, *op. cit*., pp. 68-92

[3] John Locke, *Traité du gouvernement civil*, 2ème éd. corrigée, Paris : Flammarion, 1992.

[4] Charles-Louis Montesquieu, *De l'esprit des lois*, Paris : Flammarion, 2008.

cette forme de régime ne serait pas exempte de défauts[5]. Ainsi, la démocratie est la seule forme compatible avec l'égalité en droit et la liberté des individus, principes fondamentaux du libéralisme. Si le régime n'empêche pas la constitution d'une élite détenant du pouvoir, celle-ci est sous le contrôle des gouvernés. Le pouvoir reste donc distribué plus équitablement et rend sa trop forte concentration difficile. Le troisième principe est d'obliger l'État à mettre en œuvre un cadre juridique et de l'obliger à faire respecter la protection des individus contre l'arbitraire. La constitution est censée sceller les institutions démocratiques. Par ailleurs, un ensemble de droits fondamentaux sont considérés comme acquis et doivent être défendus et compris par la constitution. Ceci offre un cadre juridique protégeant les citoyens contre l'arbitraire. Tout cela est conforme aux principales idées libérales, tous courants confondus.

Selon le libéralisme, le marché est le meilleur mécanisme d'allocation des ressources. Il permet à la fois la coopération volontaire (le contrat privé) ainsi que la concurrence. Non seulement le marché est-il porteur de progrès économique, mais en plus, il est à l'origine de l'essor de la société civile, signe d'une société à la fois vivante et libre. Bien sûr, tous les libéraux reconnaissent à l'État le droit d'intervenir, car sans lui, le marché ne peut fonctionner. Les institutions sont nécessaires au fonctionnement du marché. Parmi celles-ci, les règles encadrant le droit de propriété doivent à la fois être rigoureuses et appliquées. L'État doit se munir d'instances permettant de faire respecter ces droits de propriété, mais aussi les contrats que les individus signent de façon privée. Par ailleurs, les États doivent aussi veiller au respect de la concurrence sur les marchés, et ce afin de rendre les échanges équitables pour le producteur comme le consommateur[6]. Aussi, en laissant aux individus la liberté d'échanger, on leur laisse la possibilité de s'associer et de coopérer.

> Le domaine de la liberté est celui de la capacité que l'individu a d'agir sans subir d'interférences, de contraintes ou de menaces. Une sphère publique, mais non politique, se développe comme jamais auparavant, en concurrence avec les valeurs de la sphère politique. Ce qui est donc typique du libéralisme, c'est l'essor remarquable de ce qu'on appelle les corps intermédiaires en raison des nouveaux droits exercés par les individus: liberté d'expression, d'association, de la presse, ainsi que des droits politiques.[7]

---

[5] John Stuart Mill, *Considérations sur le gouvernement représentatif*, Paris : Éditions internationales, 1966.
[6] Cette régulation de la concurrence est l'objet d'un consensus, mais les règles peuvent être plus ou moins souples selon le courant libéral.
[7] Catherine Audard, *op. cit.,* p. 158-159.

La liberté économique et les libertés individuelles produisent une société dans laquelle se crée un réseau d'associations volontaires, signe d'une société en perpétuels mouvements : il s'agit de l'affirmation de la société civile. Le marché est aussi un outil de libération, un mécanisme visant à amoindrir les passe-droits des puissants. La concurrence, c'est le moyen d'éviter la collusion entre pouvoirs politique et économique, ainsi que le moyen de contrer les effets néfastes du monopole ou de la collusion des producteurs. La concurrence permet à la fois d'assurer un équilibre entre producteurs et consommateurs, elle est aussi le principe qui permet aux intérêts privés de se compenser entre eux. Cela implique que l'intervention publique n'est généralement pas nécessaire pour régler les conflits privés, les intérêts se neutralisant et s'équilibrant grâce aux contrats et aux marchés : c'est le principe des passions compensatrices.

> [P]our le libéralisme, le bien commun découle des intérêts personnels, il ne s'y oppose pas. En faisant jouer les passions et les intérêts les uns contre les autres, il est possible de neutraliser et de les domestiquer sans avoir recours à la domination et à la violence, et surtout sans supprimer par la force ou la coercition la pluralité et la diversité irréductible de ces passions. C'est de leur équilibre, non de leur suppression que naîtra la paix civile.[8]

2.1.1.2 Le schisme entre les approches libérales

Cet ensemble de principes sur lesquels tous les libéraux s'entendent laisse place à de nombreux débats. La taille de l'État et son rôle, le contenu des droits humains fondamentaux, le contenu de la démocratie et les règles du marché font partie des principaux points pour lesquels aucun consensus ne semble se dégager. À ce titre, on peut parler d'un schisme entre un libéralisme réformiste et un libéralisme du laissez-faire[9]. Le premier juge l'efficacité d'une société libérale sur sa capacité à rendre le bonheur et le bien-être accessible à tous. Nous l'étudierons dans la sous-section suivante. Quant au libéralisme du laissez-faire, il part du principe que l'ordre spontané du marché ne doit en aucun cas être perturbé, car il est le

---

[8] *Ibid.*, p. 126-127.

[9] Nous reprenons cette idée à James L. Richardson. Selon lui, les sociétés occidentales ont vu s'affronter deux libéralismes, et ce depuis les révolutions anglaises (XVIIIe siècle). Un premier libéralisme conservateur cherchant à ménager des privilèges aux classes aisées, à l'encontre d'un libéralisme démocratique, cherchant à étendre les droits politiques, économiques et sociaux à l'ensemble de la population. Bien sûr, ce point de vue est loin de faire l'unanimité. Pour Alain Laurent, seule la tradition du laissez-faire est libérale, le libéralisme réformiste étant un courant du socialisme. Voir : James L. Richardson, *op. cit.* ; et Alain Laurent, *La philosophie libérale : histoire et actualité d'une tradition intellectuelle*, Paris : Belles lettres, 2002. Voir aussi : Jose-Guilherme Merquior, *Liberalism Old and New*, Boston : Twayne, 1991.

seul garant d'une liberté totale des individus. Afin de dégager les particularités du libéralisme réformiste, revenons brièvement sur l'approche libérale du laissez-faire.

Depuis l'affirmation idéologique et politique du néolibéralisme, on associe de nouveau le libéralisme au laissez-faire. Or, cela constitue une des écoles libérales qui s'oppose fortement au libéralisme réformiste que nous cherchons à définir[10]. Le laissez-faire est un système de pensée où le marché est une fin plus qu'un moyen, et selon lequel toute entrave à la liberté du marché est vaine et dangereuse. La défiance envers l'État, qui est toujours potentiellement tyrannique, est une marque de fabrique de cette école. Comme le rappelle le discours de Frédéric Bastiat :

> L'État, c'est la grande fiction à travers laquelle tout le monde s'efforce de vivre aux dépens de tout le monde. Car, aujourd'hui comme autrefois, chacun, un peu plus, un peu moins, voudrait bien profiter du travail d'autrui. […] Quant à nous, nous pensons que l'État, ce n'est ou ce ne devrait être autre chose que la force commune instituée, non pour être entre tous les citoyens un instrument d'oppression et de spoliation réciproque, mais, au contraire, pour garantir à chacun le sien, et faire régner la justice et la sécurité.[11]

En cela, la concurrence et le droit de propriété privée sont les deux piliers fondamentaux de cette approche et les institutions publiques doivent les défendre immanquablement. Enfin, on peut souvent retrouver une dimension darwinienne pour ce qui est de la perspective de ce type de libéralisme sur l'évolution des sociétés. Tels Malthus et Spencer, les tenants de cette pensée vont considérer que chacun a le sort qu'il mérite et que le système économique sélectionne les plus performants. En conséquence, aucune sympathie n'est offerte à ceux qui sont rejetés aux marges du système (les pauvres, les personnes et entreprises en faillite, etc.).

> M. Darwin a prouvé que la "sélection naturelle" […], était une des causes principales […] de cette évolution grâce à laquelle tous les êtres vivants, […] ont atteint leur organisation actuelle et l'adaptation à leur mode d'existence. […] Et cependant, chose étrange à dire, maintenant que cette vérité est admise par la plupart des gens éclairés, maintenant qu'ils sont pénétrés de l'influence bienfaisante de la perpétuation des plus capables à tel point qu'on devrait s'attendre à la voir hésiter avant d'en neutraliser les effets, maintenant plus qu'à aucune époque antérieure de l'histoire du monde, ils font tous leurs efforts pour favoriser la perpétuation des plus incapables.[12]

---

[10] Alain Laurent, *op. cit*.
[11] Frédérice Bastiat, « De l'État » dans Pierre Manent, éd., *Les libéraux*, Paris : Gallimard, 2001, p. 418 et 426.
[12] Spencer, Herbert, *L'individu contre l'État,* 1885, Chicoutimi : UQAC, bibliothèque virtuelle « Les Classiques des sciences sociales », p. 52. Disponible à l'adresse URL : http://classiques.uqac.ca/classiques/spencer_herbert/individu_contre_Etat/individu_contre_Etat.html,

Cette doctrine était largement dominante sous l'hégémonie britannique[13] et le néolibéralisme a signifié le retour au premier plan de cette doctrine. Cela dit, une autre branche du libéralisme s'est dissociée, puis opposée à ce courant libéral : le libéralisme social et réformiste.

2.1.2 Le libéralisme réformiste

Dès le dix-neuvième siècle, le libéralisme a vu poindre en son sein une dissension, que l'on pourrait faire remonter à Condorcet, Sismondi, puis John Stuart Mill. Ensuite, le courant a été porté essentiellement par des auteurs anglais puis américains[14] : Hobhouse, Green, et Hobson ont été les premiers auteurs de ce courant à influencer le libéralisme en Grande-Bretagne. De manière ambiguë et ambivalente, Keynes assuma aussi ce positionnement. Par ailleurs, comme il sera explicité dans le chapitre suivant, la branche américaine de ce libéralisme a été à la fois prolifique et influente, ce qui explique l'intérêt à préciser les principales caractéristiques du courant. Ce dernier a traversé le vingtième siècle, si bien qu'aujourd'hui, il est encore fortement représenté. Dans une version universaliste, le libéralisme politique de John Rawls s'inscrit dans cette tradition. Par ailleurs, un courant décentralisateur, inspiré de la version libérale de la pensée communautarienne, imprègne actuellement le mouvement progressiste américain au service des droits civiques et des minorités.

Le fil conducteur de cette nouvelle branche du libéralisme est de mettre l'accent sur les finalités d'une société libérale : une société où le bien-être et le bonheur sont à la portée de tous. De Condorcet, ce libéralisme a retenu le méliorisme[15] : si l'action humaine peut changer le cours de l'histoire, c'est bien pour se diriger vers un monde meilleur, plus prospère et plus libre en définitive. L'humain est un être perfectible et l'expérience ainsi que l'éducation sont les outils accompagnant les progrès de l'humanité. Comme le disait Condorcet :

---

[13] Karl Polanyi, *La grande transformation. Aux origines politiques et economiques de notre temps*, Bibliothèque des sciences humaines, Paris : Gallimard, 1983.

[14] Selon Audard, il est possible de retrouver des traces de ce « libéralisme social » partout en Europe au début du vingtième siècle, et particulièrement en France, en Italie et en Allemagne. Cela dit, c'est dans les pays anglo-saxons que ce courant de pensée a eu le plus d'influence. Catherine Audard, *op. cit.*

[15] Nous empruntons ce terme à : Christian Deblock, « Le bilatéralisme commercial des États-Unis », in Bernard Remiche et Hélène Ruiz-Fabri (dir.), *Le commerce international entre bi et multilatéralisme*, Bruxelles : Larcier, 2010, pp. 115-173.

> Les avantages réels, qui doivent résulter des progrès dont on vient de montrer une espérance presque certaine, ne peuvent avoir de termes que celui du perfectionnement même de l'espèce humaine, puisqu'à mesure que divers genres d'égalité l'établiront pour des moyens plus vastes de pouvoir à nos besoins, pour une instruction plus étendue, pour une liberté plus complète, plus cette égalité sera réelle, plus elle sera près d'embrasser tout ce qui intéresse vraiment le bonheur des hommes.[16]

Le libéralisme réformiste[17] a aussi une dimension volontariste. Le cours de l'action humaine ne suit pas des lois naturelles. En conséquence, l'action organisée des hommes peut changer les choses. La sphère politique, le gouvernement de l'État en particulier, est l'outil d'intervention par excellence. Ceci n'implique pas l'omniprésence de l'État et, en cela, ce courant reste libéral. Les pouvoirs publics peuvent intervenir aussi longtemps que cette intervention améliore le sort des individus et leur donne éventuellement accès à un niveau de bien-être suffisant pour jouir des libertés politiques.

Plus précisément, sur le plan politique, deux points sont l'apanage de ce libéralisme progressiste. Premièrement, la démocratie représente une forme de gouvernement qui est la meilleure en tout temps. C'est un premier point de discorde fondamental entre les deux libéralismes. Chez les partisans du laissez-faire, la démocratie doit être circonscrite et elle peut étouffer le marché si elle prend trop de place[18], elle est aussi un « bien de luxe »[19]. De ce point de vue, la liberté économique prime sur tout, en particulier sur l'égalité politique, dont la démocratie est le vecteur. Le droit de propriété passe avant le droit de vote[20]. Rien de comparable dans la logique du libéralisme réformiste. L'égalité politique et la citoyenneté sont des éléments aussi importants, sinon plus, que le droit de propriété. Le droit de propriété

---

[16] Jean-Antoine-Nicolas de Caritat Condorcet, *Esquisse d'un tableau historique des progrès de l'esprit humain*, Paris : Flammarion, 1988, p. 77.

[17] Nous choisissons volontairement de définir le réformisme de manière positive, au lieu de le faire découler de l'échec de marché. Loin d'être une philosophie par défaut, le libéralisme réformiste a un contenu philosophique qui lui est propre.

[18] Friedrich Hayek, *Constitution of Liberty*, London : Routledge, 2006 et Friedrich Hayek, *Droit, législation et liberté : une nouvelle formulation des principes libéraux de justice et d'économie politique*, Paris : Presses universitaires de France, 2007.

[19] Robert Barro, *Determinants of Economic Growth : a Cross-Country Empirical Study*, Cambridge Mass. : Harvard Institute for International Development, 1997 ; et Robert Barro, *La croissance économique*, Paris : McGraw-Hill/Ediscience international, 1996.

[20] Il convient de noter que cette méfiance à l'égard de la démocratie tire son origine dans une version très partisane de la lutte contre la tyrannie de la majorité. Certes, cette lutte est l'apanage de tous les courants libéraux, avec pour corollaire la mise en place de droit pour les minorités. Mais le courant libéral classique et plus encore le néolibéralisme voient en la démocratie un risque pour le libre marché : voir le peuple modeste exiger une redistribution des richesses à l'encontre de la minorité riche. Aussi, cet argument s'accompagne-t-il généralement d'un dédain à l'égard de la « populace », peu apte à prendre des décisions politiques éclairées. Bien sûr, rien de tel dans le libéralisme réformiste, comme il est possible de le voir dans la suite du texte.

de soi, comme le droit de propriété privée, doit être garanti. Mais le bien commun peut nécessiter un degré de socialisation des richesses, que cela soit pour offrir des services publics ou pour financer des programmes sociaux. C'est d'ailleurs le prix à payer pour garantir un égal accès aux libertés. Par ailleurs, si le marché est un vecteur incomparable de création de richesse, il ne doit point entraver la pratique de la démocratie et doit permettre à tous de participer à l'élaboration des politiques[21]. De ce fait, pour les libéraux réformistes, le droit de vote n'est pas suffisant pour garantir un régime démocratique. Un degré de participation à la vie politique et à la vie sociale est un élément indissociable d'un tel régime politique. Entre autres, cette vitalité et cette citoyenneté sont le moyen de plus ou moins contrer ou compenser le pouvoir des acteurs économiques sur la scène politique, car une saine démocratie doit éviter que les groupes d'intérêts parmi les plus influents, à savoir les entreprises, aient systématiquement gain de cause, ce qui serait contraire à ce régime démocratique.

Malgré cela, plus qu'une concurrence entre démocratie et marché défendant jalousement leur pré carré respectif et cherchant à s'étendre au détriment de l'autre, le libéralisme réformiste envisage une complémentarité entre les deux[22]. La démocratie garantit des règles et des institutions absolument nécessaires au développement du marché. Après tout, tous les libéraux s'entendent pour dire que l'État et la loi doivent défendre immanquablement le droit de propriété, des règles de concurrence (plus ou moins sévères) et un système de droit du commerce et des affaires. En plus de cela, le libéralisme réformiste ajoute que des politiques sociales, un droit du travail, la mise en place de services publics sont tous des moyens que l'État doit utiliser pour garantir une certaine équité sociale, dont le marché tire avantage. Premièrement, ces politiques donnent une légitimité populaire au marché qui ne lui serait pas garanti autrement. Par ailleurs, ces actions publiques permettent souvent d'accroître l'efficience économique et la productivité tout en profitant en définitive aux acteurs du marché. En échange, le marché permet la création de richesse et garantit donc des conditions économiques sur lesquelles la démocratie prospère. D'abord, en étant le moteur d'une production économique en croissance régulière, le marché assure une base fiscale permettant

---

[21] « Que nul citoyen ne soit assez opulent pour en pouvoir acheter un autre, et nul assez pauvre pour être contraint de se vendre » comme le disait Rousseau. Jean-Jacques Rousseau, *Du contrat social ou principes du droit politique et autres écrits autour du Contrat social*, Paris : Le livre de poche, 1996, p. 82.
[22] Jean-Paul Fitoussi, *La démocratie et le marché*, Paris : Bernard Grasset, 2004.

à l'État de garantir ses services. Par ailleurs, en étant le principal pourvoyeur de travail et de revenus, le secteur privé, de concert avec les politiques sociales, garantit l'émergence d'une classe moyenne sur laquelle le régime démocratique peut prospérer. De ce point de vue réformiste, l'État démocratique et le marché se soutiennent mutuellement plus qu'ils se font concurrence.

Le deuxième point de démarcation fondamental est la portée, la nature et l'ordre de priorité des droits fondamentaux. Si l'égalité juridique, les libertés d'opinion, de religion, le droit de propriété privée sont tous des points consensuels, les réformistes vont allonger la liste : droit à un travail, droit à un travail décent, encadrement du travail par des règles, droit à obtenir des moyens de subsistance et à des filets sociaux ou assurances, lorsqu'un certain nombre de risques se présentent (chômage, maladie, vieillesse, entre autres)[23]. Si la Déclaration des droits de l'homme de 1789 est le minimum sur lequel s'entendent tous les libéralismes, la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 est l'incarnation des principes du libéralisme réformiste. Dans le camp libéral conservateur, ces différents droits (sociaux, économiques : les droits-créances) sont des entraves à la liberté des individus et à celle des affaires et elles nuisent plus qu'elles n'aident[24]. Alors que pour les réformistes, comme les droits civiques et politiques, les droits sociaux sont une condition essentielle pour permettre aux individus d'être libres, de pouvoir utiliser leur potentialité, d'être libérés du besoin. Nous allons voir désormais que leur vision de l'économie est elle aussi originale, tout en restant dans la tradition libérale.

Selon le libéralisme, le marché permet de produire des richesses, et il le fait très bien. Une économie privée et prospère permet aux individus d'accroître leur bien-être. Pour ce faire, il faut assurer des conditions de concurrence rendant le marché efficace. La propriété privée est donc un moyen qui permet aux individus, et donc, à la société de s'enrichir. Mais, selon l'optique réformiste, la propriété et les marchés ne doivent en aucun cas être complètement libres, trois limites s'imposent afin de rendre ces outils efficaces et acceptables.

---

[23] Robert Castel, *Les métamorphoses de la question sociale : une chronique du salariat*, Paris : Gallimard, 2006.
[24] Les différents arguments contre les politiques sociales en tant que droits fondamentaux sont repris et analysés par Hirschmann. Voir : Albert O. Hirschman, *Deux siècles de rhétorique réactionnaire*, Paris : Fayard, 1991. L'auteur souligne par ailleurs que la logique d'argumentation était la même lorsque les courants conservateurs ont critiqué l'émergence des droits civiques et celle des droits politiques.

Premièrement, tout comme la concentration du pouvoir politique est mauvaise, la concentration du pouvoir économique de marché ne l'est pas moins. À ce titre, il faut mettre en œuvre une régulation sévère de la concurrence et/ou faire contrepoids au pouvoir de marché des entreprises[25]. Pour ce faire, l'action de l'État ainsi que la constitution des syndicats de travailleurs sont des moyens disponibles pour confronter les acteurs économiques de grande taille.

Deuxièmement, le marché génère une foule de contrats privés dont l'aboutissement est bon pour la société, certains d'entre eux doivent cependant être surveillés de près : les contrats de travail. Si le travail salarié n'est pas condamnable en soi, l'asymétrie structurelle entre l'employeur et la personne embauchée exige une surveillance particulière[26]. À la suite de l'expérience du monde ouvrier au dix-neuvième siècle, il va en ressortir que la mise en œuvre de normes du travail publiques et obligatoires est nécessaire. Aussi, le droit des travailleurs salariés de se défendre collectivement doit-il être accordé. Par ces deux mécanismes, on essaye de juguler et de contrebalancer les privilèges de position dont bénéficient les propriétaires.

Troisièmement, si le marché permet la création de richesse, il la répartit mal. Le commerce est généralement bénéfique à la société en général, mais il fait aussi des gagnants et des perdants. Dans ces conditions, il est nécessaire de créer des processus institutionnels visant à compenser les perdants dans une perspective d'équité et de légitimité. Des mécanismes de redistribution sociale (redistribution du revenu, éducation…) doivent permettre deux choses : égaliser les opportunités offertes aux individus et permettre de compenser ceux qui sortent perdants de l'échange marchand. Les réformistes partent de l'idée suivante : qu'est-ce que la liberté si on est confronté à la misère ? La réponse est qu'elle n'est pas grand-chose. Une égalisation des conditions de vie est donc essentielle. Mais, plus encore, donner à tous les moyens d'accéder à la réussite et au bonheur est essentiel. Enfin, dans un souci d'équité et de

---

[25] Ces deux possibilités feront échos à deux versions opposées du libéralisme réformiste : le courant décentralisateur, qui préférera lutter contre la concentration du pouvoir (politique et économique) en le redistribuant (par l'antitrust, par exemple), et le courant moderniste, qui cherchera à établir des contrepoids à la concentration des pouvoirs. Dans le cas du pouvoir économique des firmes, il s'agira alors de renforcer le pourvoir de l'État et des syndicats pour contrebalancer celui des monopoles. Inspiré de : James R. Hurtgen, *The Divided Mind of American Liberalism*, Lanham : Lexington Books, 2002.

[26] Patrick Renshaw, *American Labor and Consensus Capitalism 1935-1990*, Jackson : University Press of Mississippi, 1991.

légitimité, il faut compenser les perdants du jeu marchand. Non seulement permet-on ainsi à tous de prendre conscience des effets positifs du commerce, mais en plus, on rend le marché acceptable pour tous. Par ailleurs, loin du déterminisme économique, le marché ne crée pas nécessairement les conditions favorables au progrès social et à la démocratie en général. Ici aussi, la création de procédures permettant de faire levier sur les normes sociales et politiques pourrait s'avérer favorable. Les institutions politiques se doivent donc d'opérer à une régulation favorable à la démocratie et au progrès social.

À la suite de ce tour d'horizon, on s'aperçoit que le libéralisme réformiste est éloigné des projets chers aux partisans du laissez-faire. Mais, au-delà de toutes ces considérations, comment se définit le monde dans une perspective libérale ?

2.2 Le libéralisme réformiste et le monde : coopération économique, coopération sociale

2.2.1 Comment les libéraux conçoivent le monde

Le libéralisme s'appuie sur le développement de l'État démocratique et sur le développement du marché pour permettre la réalisation d'une société bénéfique aux individus. Or, l'un comme l'autre se sont développés historiquement dans le cadre des États-nations. Comment mettre en relations ces derniers ? Les théories libérales, tous courants confondus, vont être les apôtres de la coopération économique et politique internationale[27]. Trois piliers de la coopération différencient les approches : le rythme d'accroissement et le degré de la coopération ; le degré d'institutionnalisation de cette coopération[28] et l'ordre de priorité de l'agenda international. Cela dit, les finalités sont les mêmes : mise en place d'une paix mondiale, mise en œuvre de mécanismes de sécurité collective, libre-échange et extension mondiale des marchés et harmonisation des règles économiques, politiques et sociales dans le monde.

---

[27] Pour des synthèses sur les différentes écoles libérales en relations internationales, voir : James L. Richardson, *op. cit.* ; et Mark W. Zacher et Richard A. Matthew, « Liberal International Theory: Common Threads, Divergent Strands », in Charles W. Kegley (dir.), *Controversies in International Relations Theory : Realism and the Neoliberal Challenge*, New York : St. Martin's Press, 1995, pp. 107–150.

[28] Ces deux dimensions recoupent d'ailleurs les différents courants (laissez-faire et réformiste), bien que certaines tangentes soient plus fortes dans des camps bien précis.

Dans notre première dimension se situe un vecteur qui part de la simple coopération internationale (exigeant l'existence de nations indépendantes) à la république cosmopolitique (plus ou moins fédérale)[29]. Dans le premier cas, on assiste à la mise en œuvre de mécanismes de coopération (discussions intergouvernementales ; institutions internationales) qui ne remet pas en cause l'indépendance et la souveraineté des États. Ces cadres permettent aux États de discuter et éventuellement d'harmoniser leur choix dans un domaine précis. C'est le cadre qui a été mis en place à la suite de la Deuxième Guerre mondiale[30]. Lorsque l'on regarde la république cosmopolitique (Kant), on met en œuvre les principes démocratiques à l'échelle du monde. La société civile dépassant les frontières, il faut un cadre politique qui lui correspond : le monde. Bien sûr, le monde dont on parle est celui pour lequel les règles de la démocratie libérale s'appliquent, monde dans lequel tous les individus rationnels aspirent à la sécurité et à la prospérité[31]. Dans ce cadre précis, la démocratie change simplement de niveau d'application.

Dans la deuxième dimension, le degré d'institutionnalisation dépend du type de relation que l'on cherche à réguler (et comment on conçoit cette relation). Si la somme des intérêts particuliers coïncide avec l'intérêt collectif, alors la règle doit être minimale. Comme le rappelle Keohane[32], il est inutile de mettre en œuvre des règles si le comportement des individus ou des États aboutit à un jeu à somme positive. Deux situations nécessitent cependant une intervention institutionnalisée : la première est celle qui conduit les individus ou les États à se comporter de manière opportuniste, et ce alors qu'ils gagneraient à coopérer. La deuxième est celle où certains gagnent et d'autres perdent, auquel cas il faut procéder à des mécanismes de redistribution[33]. En fonction de l'intérêt que les États portent à la coopération et en fonction de l'urgence des enjeux, des institutions vont se mettre en place à l'échelon international pour réguler les activités économiques politiques et sociales. Est-ce l'embryon d'un État mondial ? La réponse dépend du type d'intégration que les libéraux vont défendre,

---

[29] Immanuel Kant, *Projet de paix perpétuelle*, Paris : Éditions Mille et une nuits, 2001.
[30] Dorval Brunelle, *Dérive globale*, Montréal : Boréal, 2003.
[31] C'est la thèse défendue par les théoriciens de la paix démocratique. Voir : Michael Brown, *Debating the Democratic Peace*, Cambridge Mass. : MIT Press, 1996.
[32] Robert O Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton : Princeton University Press, 1984.
[33] Pour la théorisation de ces différentes configurations, voir : Stephen D Krasner (dir.), *International Regimes*, Ithaca : Cornell University Press, 1983 ; Andreas Hasenclever, Peter Mayer, et Volker Rittberger, *Theories of International Regimes*, Cambridge : Cambridge University Press, 1997.

et ce selon la première dimension évoquée. Il y a ceux pour qui l'État ne peut être démocratique qu'à l'échelle des États. Dans ce cas de figure, la coopération reste « internationale ». Et il y a ceux pour qui l'intégration politique est la finalité, auquel cas, la coopération institutionnalisée à vocation à prendre la forme d'un État mondial à plus ou moins long terme.

La troisième dimension est celle qui différencie l'ordre du jour de l'agenda international. Faut-il commencer par discuter d'enjeux de sécurité, de politique, ou faut-il commencer par les questions économiques et techniques ou encore sociales ? Trois approches de l'intégration coexistent au sein même du camp libéral. L'approche politique fait de l'intégration institutionnelle un préalable à l'existence d'un marché unifié afin de créer un cadre au sein duquel les acteurs économiques agiront. Des règles politiques, juridiques et sociales sont garantes d'une intégration efficace et acceptées de tous. Un premier pas en ce qui a trait aux questions techniques permet ensuite d'aller vers une intégration plus poussée[34]. En revanche, le camp libéral classique (laissez-faire) tend à privilégier le libre-échange économique comme point de départ. La libéralisation du commerce (ainsi que des mouvements de capitaux, et, pour certains, des mouvements de personnes) oblige à terme une harmonisation sociale et politique par le biais des règles du marché. De ce fait, le marché est le meilleur garant d'une intégration mondiale réussie. Elle est aussi un vecteur de paix, les relations mutuelles et réciproques entre États rendant les guerres inutiles et coûteuses tant pour les gouvernements que pour les individus. Le marché devenant mondial, la société civile de même que les institutions politiques suivront à moyen ou long terme. Entre ces deux positions se retrouve la majorité des courants libéraux composant un troisième courant, qui vise à mener de front l'intégration économique et l'intégration politique, l'une s'appuyant sur l'autre. Si la coopération est la clé de voûte de la conception libérale du monde, comment la coopération économique s'organise-t-elle ? Comment s'imbrique-t-elle avec le politique et le social ?

---

[34] David Mitrany, *A Working Peace System: An Argument for the Functional Development of International Organization*, London : The Royal institute of international affairs, 1944.

2.2.2 Le libre-échange : un consensus libéral cachant des vues contradictoires

> La coopération entre des personnes libres [est] à la base de toute vie humaine.
>
> Pascal Salin, *Le libéralisme*
>
> Without reciprocity, the voluntary cooperation does not take place.
>
> Andrew G. Brown, Robert M. Stern, *Concepts of fairness in the global trading system*

Si toutes les écoles libérales s'entendent pour dire que le libre-échange est la meilleure politique commerciale possible, le contenu de celui-ci est très variable selon les courants d'appartenance. Le consensus porte sur deux éléments fondamentaux. Le commerce génère de la croissance, nécessaire au développement, et le commerce crée une interdépendance propice à des relations pacifiques. Le marché, et ce pour tous les libéraux, génère des richesses. Ce qui est vrai au niveau d'un pays l'est aussi pour le monde. Donc, les entraves au commerce sont une entrave à la création de richesse, qui permet d'accroître le niveau de vie des individus. Le commerce international est en soi un moyen de développement économique[35]. Par ailleurs, le libre commerce permet de créer des réseaux d'intérêts privés transnationaux ainsi que des affinités politiques entre dirigeants, qui sont autant d'outils garantissant à terme des relations pacifiques[36]. Les conflits d'intérêts ne disparaissent pas du jour au lendemain, mais ils seront réglés à l'amiable plutôt que par la force. Sur tout cela, l'ensemble du camp libéral s'entend. Enfin, la paix est-elle aussi garantie par l'accroissement des richesses créées, ce qui peut diminuer les tensions sociales. Reste que quatre conflits fondamentaux vont structurer deux visions opposées du libre-échange à l'intérieur du libéralisme. Quelles sont les règles de la libéralisation et quelle est leur densité ? Sur quelle modalité (unilatérale, bilatérale, multilatérale) réalise-t-on la libéralisation ? Quelle est la place du commerce dans l'agenda international, que cela soit en termes de priorité ou de temporalité ? Et finalement, que fait-on à propos des conséquences négatives du commerce international ?

---

[35] Lionel Fontagné et Jean-Louis Guérin, « L'ouverture, catalyseur de la croissance », *Économie internationale*, n° 71 (1997), pp. 135-167.

[36] Pour une conception libertarienne et radicale de cet argument, voir : Daniel T. Griswold, « Trade, Democracy and Peace: The Virtuous Cycle », conférence pronocée dans le cadre du colloque « Peace Through Trade », Oslo, Norway, 2007, http://www.cato.org/pub_display.php?pub_id=10712.

Concernant les deux premiers points, il n'y a pas d'accord sur la densité des règles à mettre en œuvre pour arriver à libéraliser les échanges commerciaux. Les orthodoxes vont privilégier la voie unilatérale[37] – ou éventuellement multilatérale – et sans condition au libre-échange. Étant donné que tous les États profitent du commerce, chacun d'entre eux a avantage à libéraliser ses échanges avec le reste du monde. Dans ce cas-là, aucune institution internationale ne serait nécessaire au libre-échange. Mais, forcés de voir que les États optaient la majorité du temps pour un comportement protectionniste (par le jeu des groupes de pression gagnant à être protégés selon eux), ils ont fini par avouer qu'il était préférable de sceller le libre-échange à travers un cadre multilatéral. Mais ce cadre se doit d'être léger, c'est-à-dire qu'il doit à tout prix encourager le commerce et l'entraver le moins possible. Il doit donc sceller le choix du libre-échange à travers des mécanismes de coopération et de sanction[38]. Mais il ne doit pas discuter des conditions de production, chose qui doit être laissée au marché. En revanche, le courant mélioriste fait du libre-échange un moyen pour créer la richesse, mais de nombreuses règles doivent encadrer la liberté du commerce, et ce afin de le rendre efficace et acceptable. Ceci implique une forte coopération internationale et des mécanismes institutionnels internationaux régissant le comportement des États et des agents privés au sujet du commerce. Ces règles ne sont pas vues comme des entraves à la liberté, mais bien comme une condition de celle-ci. L'égalité des droits a été en tout temps une règle fondamentale permettant l'exercice de la liberté. Cette égalité se traduit sur le terrain commercial à travers deux principes : l'équité du commerce et la réciprocité entre les pays qui se lient à travers un contrat (un traité). Ce débat théorique va avoir des effets considérables sur les politiques commerciales suivies par les États et sur la façon de concevoir le système commercial international.

D'autre part, les deux mêmes courants vont structurer un autre débat sur la place du commerce dans l'agenda international[39]. Pour les libéraux classiques, le libre-échange est prioritaire sur tout le reste et l'agenda de libéralisation doit être le plus rapide possible. L'intégration du marché provoquera : 1) la création de réseaux privés, d'une société civile

---

[37] Jagdish N. Bhagwati, (dir.), *Going Alone: The Case for Relaxed Reciprocity in Freeing Trade*, Cambridge, Mass : MIT Press, 2002.
[38] Charles Lipson, « The Transformation of Trade: The Sources and Effects of Regime Change », *International Organization*, vol. 36, n° 2 (1982), pp. 417-455.
[39] Jagdish N. Bhagwati, *In Defense of Globalization*, New York : Oxford University Press, 2004.

internationale et donc des groupes internationaux de travailleurs qui pourront éventuellement défendre leurs droits ; 2) les fondements économiques d'une démocratie mondiale, s'appuyant sur cette société civile mondiale, mais aussi sur le développement économique induit par le libre-échange ; 3) un monde pacifique grâce à ces deux éléments mentionnés, et 4) une harmonisation sociale mondiale, peut-être coûteuse à court et moyen terme, mais garantissant un haut niveau de revenu et de bien-être grâce au développement économique à long terme profitant à tous. Le marché est donc le meilleur mécanisme de coopération internationale et les institutions encadrant doivent être minimes, les autres domaines de coopération internationale (politique, social et sécuritaire) seront l'aboutissement du libre-échange[40].

Dans la perspective réformiste, l'intégration économique, politique et sociale doit marcher main dans la main[41]. Le libre-échange est important, mais la libéralisation doit suivre un rythme n'excédant pas la capacité des sociétés à absorber le « choc » que cela représente. Par ailleurs, le libre-échange n'est aucunement une garantie automatique de l'expansion mondiale de la démocratie et du progrès social. Des blocages institutionnels de différentes natures peuvent empêcher des changements politiques et sociaux dans certains pays. Donc, la progression vers une démocratie mondiale est des conditions sociales de production bénéfiques à tous nécessitent un agenda international à la fois économique, politique et social. Ainsi, la coopération internationale est efficace dans tous ces domaines et profitable aux individus. Des règles contraignantes doivent donc être adoptées, des institutions doivent régir la libéralisation. Mais, aussi, l'intégration économique, politique et sociale se produire simultanément, afin de transformer les bienfaits du commerce en progrès pour tous.

Enfin, les deux approches vont aborder différemment la question de la répartition des gains du commerce. Pour les orthodoxes, celui-ci produit par lui-même des effets bénéfiques que

---

[40] Cette conception étroite de l'internationalisme fait dire à Harmes que le fondement de la pensée néolibéral est « nationaliste ». Une fois arrivé à la nécessaire libéralisation des échanges, ils en appellent à une certaine diversité des normes sociales et politiques afin d'organiser la mise en concurrence internationale des systèmes sociaux. Il semblerait donc que les réformistes soient plus internationalistes que les libéraux orthodoxes. Voir : Adam Harmes, « The Rise of Neoliberal Nationalism », *Review of International Political Economy*, vol. 19, n° 1 (2012), pp. 59-86.

[41] Lawrence H. Summers, « Distinguished Lecture on Economics in Government: Reflections on Managing Global Integration », *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 13, n° 2 (1999), pp. 3-18 ; et Dani Rodrik, « How Far Will International Economic Integration Go? », *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 14, n° 1 (2000), pp. 177-186.

toute forme de répartition viendrait contrecarrer. À long terme, les gains au commerce se diffuseront à l'ensemble de la société. En revanche, pour le courant réformiste, le commerce international, bien que vecteur de prospérité, crée des gagnants et des perdants. Il convient donc de compenser les perdants, à la fois pour répondre à un principe de justice et pour rendre le libre-échange légitime auprès de ceux qui en subissent les effets dommageables. De l'idée d'une interpénétration des agendas internationaux, il en ressort que non seulement commerce et normes du travail doivent progresser en même temps, mais en plus qu'ils doivent être liés.

2.3 Commerce et normes du travail : comment libéraliser et obtenir le progrès social ?

2.3.1 Les fondements théoriques de la clause sociale dans la perspective du libéralisme réformiste

Nous avons jusqu'ici posé les fondements philosophiques du libéralisme réformiste. Dans la section qui suit, nous procéderons à une formalisation de ces principes afin de tirer la quintessence de la logique qui conduit à la promotion libérale et réformiste d'une clause sociale. Afin de comprendre les nécessités de liaison entre intégration économique et intégration sociale, il convient de préciser l'assise conceptuelle de la clause sociale, et ce dans la perspective qu'elle est la fille du libéralisme réformiste. Pour les libéraux réformistes, le concept clé du régime commercial international est le *fairness*[42]. Le commerce doit être *fair*, ce qui est en toute fin pratique intraduisible. Selon Zampetti[43], le mot recouvre les idées de : l'égalité, la proportionnalité, la réciprocité, l'équité et la justice. À cela, il est possible d'ajouter la notion de « justesse » : le commerce doit produire un résultat juste. Enfin, sur le terrain commercial, le mot loyauté a aussi pour traduction *fairness*. En pratique, nous utiliserons le terme équité pour traduire ce concept de *fairness*, mais il faut garder à l'esprit toutes les dimensions que recèle le concept.

---

[42] Pour cette partie, nous nous sommes inspirés d'une littérature qui a analysé les conséquences du concept de fairness sur l'organisation d'une économie de marché. Parmi ces réflexions : Andrew G. Brown et Robert M. Stern, « Concepts of fairness in the global trading system », *Pacific Economic Review*, vol. 12, n° 3 (2007), pp. 293-318 ; Americo Beviglia Zampetti, *Fairness in the World Economy: US Perspectives on International Trade Relations*, Cheltenham : Edward Elgar, 2006 ; Ethan B. Kapstein, *Economic Justice in an Unfair World: Toward a Level Playing Field*, Princeton : Princeton University Press, 2006.

[43] Americo Beviglia Zampetti, *op. cit.*, p. 26.

Des idées comme : une répartition équitable des coûts et des bénéfices ainsi que des droits et devoirs ; l'accès à des conditions d'échange initialement égales ; le consentement mutuel sur les termes de l'échange sont tous des rouages d'une telle conception du commerce. Tout cela implique des règles du jeu égales pour tous et donc des institutions permettant de faire respecter cette équité.

Pour les partisans du laissez-faire, des droits de propriété bien circonscrits et une liberté de commercer et de produire la plus étendue possible sont des conditions nécessaires et suffisantes à cette équité[44]. Le jeu du commerce produit *de facto* une réciprocité, puisque dans une société libre, l'échange permet de réaliser la commensurabilité et un gain mutuel à travers le marché. Les institutions nationales doivent donc seulement veiller au respect des contrats et au respect des droits de propriété, le marché réalisant par lui-même le jeu à somme positive. Quant aux institutions internationales régulant le commerce, elles doivent seulement s'assurer que les agents économiques respectent leurs engagements et empêcher les États d'user de mesures protectionnistes[45]. Le jeu à somme positive s'étend alors au monde. Et, à terme, tous les États, toutes les entreprises (celles qui survivent) et tous les travailleurs sortent gagnants. En conséquence, les institutions minimales citées suffisent.

Évidemment, les choses se compliquent lorsque l'on défend une conception plus substantielle de l'équité et de la réciprocité. Pour le libéralisme réformiste, rappelons-le, l'équité exige à la fois de réaliser une égalité des opportunités pour les acteurs ainsi qu'une équité distributive, soit une redistribution des gains[46], et ce dans la perspective d'un progrès partagé. En d'autres termes, des règles du jeu égales pour tous doivent être mises en place et défendues par des institutions, et, si le commerce est un jeu a somme positive, il doit aussi compenser des perdants, ceux qui peinent à s'adapter à la concurrence. Le premier principe permet d'assurer l'équité du processus institutionnel et le deuxième, d'assurer l'équité du résultat[47]. Pour ces deux caractéristiques, nous nous devons de découper des séquences, et ce afin de comprendre toutes les dimensions de cette équité pour les États, les entreprises et les travailleurs.

---

[44] Pascal Salin, *Libéralisme*, Paris : Odile Jacob, 2000.
[45] Pascal Salin, *Le libre-échange*, Paris : Presses universitaires de France, 2002.
[46] Deux dimensions soulignées dans : Andrew G. Brown et Robert M. Stern, *loc. cit*.
[47] Americo Beviglia Zampetti, *op. cit*.

2.3.1.1 Séquence nº 1 : l'équité du marché dans la sphère nationale

Le premier élément d'équité à intégrer est celui des relations entre producteurs dans une économie nationale. La concurrence sur le marché est le pilier permettant d'assurer cette équité. Pour tout libéral, la pression concurrentielle oblige les entreprises à réduire leur profit à la norme du marché. Cette pression est suffisante selon le courant du laissez-faire pour assurer l'équité. Elle est représentée par la flèche à double sens 2 sur la figure ci-après. Par ailleurs, l'intervention de l'État est nécessaire (les flèches 1) pour garantir les droits de propriété et la validité des contrats privés. Pour les réformistes, l'État doit en plus de cela garantir les conditions de concurrence et la loyauté de la concurrence sur le marché. Ainsi, les politiques doivent-elles éviter la concentration (ou la contrebalancer), assurer les droits des consommateurs, ainsi que prévenir les pratiques anticoncurrentielles telles que le dumping. Tout cela permet de garantir une équité du processus institutionnel et de garantir une égalité des opportunités. En outre, l'État pourrait avoir à assurer la répartition des fruits de la concurrence. Cela exigerait alors que l'État transfère une fraction des profits générés par le marché concurrentiel aux entreprises qui en subissent les conséquences, et ce dans la perspective de leur donner une chance de redevenir compétitives. Cela serait une forme d'équité distributive[48].

Figure 2.1 Les agents de réciprocité et dôéquité sur le marché : les relations entre entreprises sur un marché national

[48] Pour compléter, mais sans insister, l'équité pourrait aussi être composée d'une flèche qui part des entreprises pour aller vers l'État : il s'agirait d'offrir des conditions d'accès équitable aux marchés publics. Cette « flèche invisible » devrait être reproduite dans tous les cas de figure suivants, mais, comme cela complexifie l'analyse, nous n'insisterons pas sur cette dimension.

2.3.1.2 Séquence nº 2 : l'équité du marché du travail dans la sphère nationale

Afin de compléter l'analyse d'une économie nationale, nous devons ajouter une dimension au problème, celle de la relation entre travailleurs, entreprises et État. La configuration est différente, car la relation entre travailleurs et entreprises (la flèche à double sens 4) n'est pas une relation de concurrence, mais une relation marchande. Dans cette configuration, le partisan du laissez-faire exige que l'État n'interfère pas dans ce contrat entre deux parties privées. Son rôle est d'assurer le respect du contrat, si nécessaire, et de garantir qu'il s'agit bien d'une relation de coopération volontaire. Si le travailleur décide librement de travailler pour l'entreprise, alors le contrat est équitable. Chacune des parties y trouvera son compte, ce qui est le propre de la réciprocité marchande. Cela dit, un premier droit des travailleurs apparaît ici, le droit d'un travailleur à être libre, et donc, l'interdiction du travail forcé. Par ailleurs, tous les libéraux s'entendaient sur le fait que les discriminations de race ou de sexe, ou de « caste » seraient à bannir, assurant ainsi une égalité des opportunités.

Figure 2.2 Les agents de réciprocité et dôéquité sur le marché : les relations entre travailleurs, entreprises et État sur un marché national

En plus de cela, pour les libéraux réformistes, quand bien même les travailleurs et les entreprises seraient libres de signer des contrats, l'entreprise se trouve en situation favorable, ne mettant pas sa vie en jeu dans une négociation individuelle avec un travailleur. Par ailleurs, les travailleurs, se faisant concurrence sur un marché, influent sur le prix de la marchandise qu'ils vendent : le travail. Or, celle-ci est la ressource qui, dans une économie de marché, permet à l'humain de vivre décemment. Ce faisant, la concurrence entre travailleurs peut menacer leur existence même. Afin d'égaliser les opportunités, d'atténuer la concurrence sur le marché du travail et de rendre la négociation plus équitable, il faut donner

des droits supplémentaires aux travailleurs : les droits d'association, de grève et de négociation collective.

Par ailleurs, les libéraux réformistes ajoutent un autre ensemble de droits qui vient assurer une équité distributive sur le marché. L'expérience historique démontre que le marché laissé à lui-même répartit mal les richesses, réduisant ainsi les opportunités offertes à certains individus. Il a tendance à laisser une partie trop importante des gains concurrentiels entre les mains des entreprises et de ses propriétaires et une part insuffisante aux travailleurs. Ainsi, pour ce courant, il revient à la loi de s'assurer que les gains des travailleurs soient proportionnels au progrès économique (croissance et productivité). Par ailleurs, les conditions sanitaires et sécuritaires de travail doivent être réglementées et respectées. Enfin, autant pour offrir une égalité des opportunités que pour garantir une certaine équité distributive, l'État doit interdire le travail des enfants, sinon très fortement l'encadrer[49].

2.3.1.3 Séquence nº 3 : l'équité commerciale entre États dans la sphère « inter-nationale »

Jusqu'ici, les conditions d'équité sont assez faciles à comprendre, mais l'équation se complique lorsque l'on commence à parler des conditions d'équité dans une perspective internationale. Lors de la création des institutions régulant le commerce « inter-national », les conditions d'équité ont été établies selon la logique de la figure 2.3[50]. L'équité est établie entre les États. Cette équité est le produit des règles du commerce régies par le système commercial. Essentiellement, le système a été conçu comme un marché où les États se font des concessions commerciales. Ainsi, la flèche à double sens A est le premier élément garant de l'équité entre États. La réciprocité est ici garantie par l'équilibre mutuellement consenti des concessions en termes de libéralisation des échanges. Tout le monde sort gagnant du jeu des négociations, ce qui garantit une potentielle égalité des opportunités de chacun des acteurs. Reste que cet équilibre est aussi garanti par les règles du système commercial et par une protection institutionnelle de ces règles (les flèches B).

---

[49] Nous nous contentons d'énumérer ici le fondement « libéral-réformiste » de chacun des droits fondamentaux des travailleurs, car c'est eux qui importent au sein des clauses sociales, mais il serait possible de faire le classement et l'explication pour tous les autres droits du travailleur.

[50] Pour une excellente discussion autour de cette équité au sein du système commercial multilatéral, voir : Brown et Stern, *loc. cit.*

Figure 2.3 Les agents de réciprocité et dôéquité sur le marché international : les relations entre États et le système commercial

Afin de permettre une certaine forme d'équité distributive, le système commercial a donné le droit aux États les plus démunis de protéger leur marché afin de générer un développement et de laisser la chance aux entreprises locales de se développer. Aussi, ces pays ont-ils un accès privilégié au marché des pays développés. Par ailleurs, il est laissé aux États le droit d'assurer une équité distributive interne, en assurant des droits compensatoires temporaires[51]. Enfin, le système s'est construit sur le principe que les coûts d'ajustement liés à la libéralisation devaient être équitablement partagés, ce qui est une autre forme d'équité distributive. Ainsi, la réciprocité et l'équité entre États sont les concepts fondamentaux sur lesquels le système commercial multilatéral est construit. À ce titre, il est bien le fruit du libéralisme réformiste. Dans une situation d'intégration en surface, où les flux internationaux de commerce sont modestes, ce système permet d'assurer que l'équité et la réciprocité soient bénéfiques à tous. Reste que la situation change dans un monde intégré, où le commerce international est très fort, et où les firmes internationalisent leurs activités. Dans ce cas-là, les règles de l'équité ne peuvent plus avoir d'étanchéité entre l'interne (séquences 1 et 2) et l'externe (séquence 3).

2.3.1.4 Séquence nº 4 : l'équité sur un marché global

La configuration de la globalisation nous mène à intégrer les trois schémas précédents. La chose se complique alors énormément. Il s'agit d'assurer la réciprocité : 1) entre États ; 2) entre entreprises sur le marché mondial ; 3) entre entreprises et travailleurs ; et 4) entre travailleurs sur le « marché mondial du travail ».

[51] Les programmes d'aides à l'ajustement au commerce fournis aux travailleurs sont du même ordre.

Pour les partisans du laissez-faire, il n'y a là aucun problème, le marché mondial en formation égalisera les conditions *de facto*, et la croissance à moyen et long terme profitera à tous. Pour les réformistes, fort de leur conception exigeante de l'équité, plus de liberté mondiale des échanges, plus d'intégration, cela exige plus de règles et plus de redistribution ; en bref : plus d'équité. Or, il est proprement impossible de faire tout cela sans interférer avec la souveraineté des États, les institutions internationales doivent être menées à accroître leur « champ de compétence ». En d'autres termes, en plus des règles du jeu citées dans la séquence précédente, le système institutionnel international va devoir entrer à l'intérieur des frontières pour assurer l'équité et la réciprocité. Ces principes exigent une harmonisation juridique et institutionnelle des conditions de la concurrence, et pas seulement une harmonisation par le marché.

Figure 2.4 Les agents de réciprocité et d'équité sur le marché global : les relations entre travailleurs, entreprises et États et le système commercial sur un marché mondial

Pour harmoniser la concurrence globale, il faut que les entreprises soient confrontées aux mêmes règles du jeu. Cela explique le foisonnement d'initiatives visant à harmoniser les règles d'investissement, de propriété intellectuelle, d'antidumping, voire de concurrence, et ce à l'échelle globale. Tout cela permet d'égaliser les opportunités des entreprises qui font du commerce ou des investissements internationaux sur le marché mondial (la flèche à double sens 5). Par ailleurs, ces règles doivent aussi faire l'objet d'un suivi institutionnel (flèches D), et doivent permettre aux acteurs (firmes ou États) de contester une pratique qui contrevienne à la règle établie.

En ce sens, la clause sociale vient faire la même chose, mais du point de vue des droits des travailleurs. Le commerce et les investissements internationaux mettent en concurrence les travailleurs au-delà des frontières (flèche 6). Cette concurrence par le marché affecte les droits des travailleurs. La charge que représente le travail salarié aux yeux des entreprises est plus élevée dans les États qui ont une législation plus généreuse envers les travailleurs. La concurrence privilégie donc les États qui appliqueraient le moins les droits du travailleur. Cela incite les entreprises à se localiser à l'endroit où les droits sont moins respectés et dynamise la concurrence des firmes exportatrices dans les marchés où les droits du travailleur sont respectés. Donc, afin d'assurer aux travailleurs à la fois une égalité des opportunités et une équité distributive, telle que nous l'avons définie dans la deuxième séquence, il faut harmoniser vers le haut les droits du travailleur à l'échelle globale. S'il revient aux États de faire respecter cette harmonisation, une surveillance institutionnelle internationale doit garantir l'effectivité du processus d'harmonisation (les flèches C). C'est là l'objet de la clause sociale. En définitive, si on part de l'hypothèse forte de l'équité, à savoir que les institutions publiques, nationales ou internationales ont pour mandat d'assurer une égalisation des opportunités et une équité distributive, l'hypothèse du marché mondial induit *de facto* l'émergence d'une clause sociale. Si les États restent responsables de l'application de leur code du travail, une surveillance internationale, couplée à un mécanisme juridique contraignant, est une condition nécessaire à ce que l'intégration du marché produise une amélioration des conditions sociales des travailleurs. L'idée n'est pas ici de revenir à un cloisonnement des marchés ni de mettre en quarantaine des pays, mais seulement d'assurer à ce que croissance, paix, progrès social et démocratie avancent en même temps dans un contexte d'intégration de plus en plus poussée.

2.3.2 Les moyens pour assurer une ouverture commerciale accompagnée du progrès social

Dans une perspective libérale réformiste, deux possibilités sont donc ouvertes pour concilier intégration et libéralisation du commerce, d'une part, et l'amélioration immédiate et constante des conditions sociales des travailleurs et des individus en général, d'autre part. La première possibilité est de créer en parallèle un régime commercial international et un régime international du travail aussi contraignants l'un que l'autre. Le premier aurait pour mission de libéraliser le commerce international selon des règles précises comme indiqué plus tôt. Le second aurait pour mission de veiller non seulement à l'application de normes fondamentales du travail, mais aussi d'assurer la progression constante des normes du travail en général, et ce de pair avec l'accroissement de la richesse et de la productivité.

La deuxième possibilité s'inspire davantage des conditions réelles des négociations internationales. Étant donné qu'il est difficile de mettre en place un régime international du travail contraignant, il faut lier le processus de libéralisation commerciale au respect des normes du travail, celles-ci devenant une des règles nécessaires au bon fonctionnement du régime commercial[52]. C'est exactement l'objet d'une clause sociale. L'ouverture au commerce est conditionnée par le respect de la clause sociale. Des mécanismes de coopération et/ou de sanction sont généralement prévus afin de rendre une telle clause effective. Ainsi, la clause sociale serait le moyen de contrer le dumping social et d'initier une harmonisation des normes du travail vers le haut.

En complément de l'une des alternatives présentées, les États auront la possibilité de recourir à des mécanismes de redistribution, permettant à tous les individus de profiter de l'augmentation de la richesse obtenue grâce à la libéralisation commerciale[53]. En plus des mécanismes de redistribution traditionnels (politiques sociales, éducation publique, etc.), certains programmes donneraient l'occasion aux personnes affectées par le commerce (perte d'emploi, diminution du revenu) de bénéficier d'une aide en attendant de retrouver une situation économique plus favorable.

---

[52] Kaushik Basu et al., *International Labor Standards: History, Theory, and Policy Options*, Malden : Blackwell Publishers, 2003.

[53] Lori G. Kletzer et Howard F. Rosen, « Easing the Adjustment Burden on US Workers », in C. Fred Bergsten (dir.), *The United States and the World Economy: Foreign Economic Policy for the Next Decade*, Washington D.C. : Peterson Institute For International Economics, 2005, pp. 313–342.

Très loin du « laissez-faire, laissez-passer », le programme de libéralisation commerciale réformiste implique non seulement des règles strictes que les acteurs marché mondial doivent respecter, mais, en plus, des mécanismes d'amélioration des conditions de vie et de travail des individus doivent absolument accompagner cette ouverture économique. Cette vision des choses est-elle déconnectée de la réalité, est-elle simplement une idée ou une utopie défendue par quelques idéalistes sans lien avec le monde réel ? Il semblerait que non. Nous irons même jusqu'à dire que tout le programme réformiste que nous venons de décrire est à l'œuvre, et ce depuis 1933, moment où les États-Unis, pays en voie d'être hégémonique, décidèrent de changer le cours de l'histoire en inventant le capitalisme du bien-être[54] et en tentant par la suite d'appliquer la même recette à l'ensemble du monde.

Conclusion du chapitre 2

Cet exposé n'offrirait que l'image d'un jeu de l'esprit si cette vision n'avait jamais été incarnée. Or, ce libéralisme réformiste est la trame idéologique qui habite les défenseurs passés et présents de la clause sociale aux États-Unis. Cet exposé a permis de fixer les paramètres conceptuels qui expliquent l'émergence de la clause sociale comme incarnation de cet esprit réformiste. Cela dit, il est nécessaire de définir les situations concrètes dans lesquelles cette vision s'est incarnée. C'est pourquoi, dans les six chapitres qui suivent, nous dresserons les paramètres historiques dans lesquels la clause sociale a été définie.

Comme nous l'établirons, les partisans du libéralisme réformiste ont été à l'origine de la défense des législations internationales du travail, dès le XIXème siècle. Mais il a fallu attendre la fin de la Deuxième Guerre mondiale, et la Charte de La Havane pour voir le lien entre commerce et travail se concrétiser. Dans l'élan progressiste dans lequel les États-Unis construisent l'ordre institutionnel international de cette époque, ils ont promu une clause sociale dès les négociations entourant la constitution de l'OIC. Avec une avance sur la pensée de l'époque, l'harmonisation sociale par le haut n'était donc par seulement la conséquence attendue du commerce international libéralisé, mais une condition de celui-ci. Avec une touche de méliorisme, il s'agissait d'offrir à toutes les nations comme à tous les individus un progrès constant de leur prospérité et des normes sociales (chapitre 3).

---

[54] Traduction française de « welfare capitalism » qui n'a jusqu'à aujourd'hui aucun équivalent.

Mais le rejet de l'OIC a abouti à un cloisonnement des questions des normes du travail, du domaine des États et des négociations commerciales chapeautées par le GATT. Tout cela en fermant les yeux sur le fait que l'intégration accrue ferait vaciller ce compromis boiteux, ce qui a poussé le camp libéral réformiste à revenir sur leur projet d'origine : concilier ouverture et progrès social à travers l'émergence d'une clause sociale (chapitre 4 à 8). Il reviendra donc aux parties 2 et 3 d'exposer le développement historique de la clause sociale.

PARTIE 2

1818-1988 L'ÉMERGENCE DES DIFFÉRENTS PROJETS DE CLAUSES SOCIALES À TRAVERS L'HISTOIRE

Dans cette partie, nous démontrerons que la question du lien entre commerce et normes du travail remonte à l'origine du capitalisme industriel. Dans un premier temps (chapitre 3), nous reviendrons sur la période 1818-1951. Nous exposerons les fondements historiques des débats portant sur les clauses sociales et la régulation internationale du travail. Nous constaterons que la question s'est posée dès l'émergence des économies industrielles. Ce premier débat a suscité la création de l'OIT, en 1919. Ensuite, nous verrons que le lien entre travail et commerce s'est manifesté très rapidement dans la politique commerciale des États-Unis. Si, de 1866 (fin de la Guerre de Sécession) à 1933, cela s'est traduit sous la forme d'un protectionnisme social, la victoire de Roosevelt s'est progressivement traduite par une inflexion vers un internationalisme progressiste. Cela explique pourquoi, durant l'émergence de l'ordre économique d'après-guerre, les questions de l'amélioration des normes du travail se sont rapidement imposées au sein de l'agenda international. La Conférence de Philadelphie (1944), puis les discussions autour de la création de l'Organisation internationale du commerce (1945-1948) ont été les moments forts de cette époque-là. Nous illustrerons le rôle moteur des États-Unis dans l'émergence de la première clause sociale au sein de l'OIC.

Le chapitre 4 sera consacré à la période 1947-1980[1]. Puisque l'OIC n'a jamais vu le jour, le GATT est devenu l'instance des négociations commerciales multilatérales. Alors que l'OIC devait fonctionner en étroite collaboration avec l'OIT, le GATT a agi en vase clos. Cela a débouché sur une structure en trois branches. Ainsi, le GATT s'occupait de libéraliser le commerce ; il revenait aux nations de fixer des politiques économiques et sociales assurant le plein emploi et l'amélioration des conditions de vie des travailleurs ; et l'OIT supervisait cela grâce à un arsenal de conventions internationales du travail non contraignantes. C'était l'âge d'or des politiques keynésiennes, et tous se satisfaisaient de ce compromis. Mais, durant les années 1970, la machine s'est enrayée. La moindre croissance, l'extension du commerce, l'internationalisation des firmes et la désindustrialisation de certains pays ont mené les travailleurs à remettre en cause leur appui à l'ouverture. Par ailleurs, les firmes se plaignaient de plus en plus des conditions de concurrence jugées inéquitables. C'est dans ce contexte, à travers la loi commerciale de 1974, que sont réapparues les normes du travail dans la politique commerciale des États-Unis. Suivant le mandat qui lui était conféré, le

[1] Il y a des recoupements entre les périodes adjacentes. Cela s'explique par le fait que certaines ruptures nécessitent de revenir en arrière pour mieux comprendre la suite des évènements.

gouvernement américain a tenté d'introduire la discussion sur les normes du travail au sein du Cycle de Tokyo (1973-1979). Ce qui s'est soldé par un échec.

Le chapitre 5 traitera de la période 1980-1988, particulièrement intense en ce qui a trait à l'inclusion des normes du travail dans la politique commerciale des États-Unis. Cette période a commencé dans de sombres perspectives. Alors que les progressistes s'appuyaient à l'échelle nationale sur les acquis du New Deal, l'arrivée de Reagan au pouvoir a été synonyme du démantèlement des programmes sociaux. Elle a par ailleurs ouvert une nouvelle ère dans la politique commerciale américaine, celle de l'intégration compétitive. Alors que ces deux agendas étaient très favorables au milieu des affaires, une coalition d'acteurs progressistes s'est mobilisée pour défendre l'introduction des clauses sociales. Cette coalition était constituée d'ONG, d'associations religieuses progressistes, de dirigeants syndicaux et d'élus démocrates. La première bataille a consisté à inclure une clause sociale au sein du système généralisé des préférences (SGP) américain. Suite à une intense campagne médiatique et politique, et après un bras de fer avec l'administration conservatrice, les membres de la coalition ont obtenu leur première victoire. La clause sociale a définitivement intégré la politique commerciale américaine, et les pays qui souhaitaient exporter au titre du SGP devaient dès lors appliquer un nouvel engagement : le respect des droits des travailleurs internationalement reconnus (DTIR). Suite à cette victoire, les membres de la coalition ont réussi à faire inclure des clauses similaires dans les autres programmes de préférences unilatéraux (Caraïbes, pays andins, puis Afrique). Plus encore, la loi commerciale de 1988 a consacré les DTIR. Selon cette nouvelle loi, tout pays qui n'applique pas les DTIR pouvait subir des mesures de rétorsion, puisqu'il mettait en œuvre de pratiques dites « déraisonnables ». Cela a conduit certains à parler d'unilatéralisme agressif. Malgré cet écueil, suite aux années 1980, les normes du travail n'ont plus jamais quitté la politique commerciale des États-Unis.

CHAPITRE 3

1818-1951 : SALARIAT, COMMERCE ET PROGRÈS SOCIAL. LES ORIGINES DU PROBLÈME.

> The insecurity which grows out of the technological interdependence of modern machine capitalism is a collective responsibility and can only be removed by collective action. […] It is a challenge to the further use of the democratic attitude and ethic for common good. A free society must be preserved, a high standard of living promoted, and the rights and obligations of individuals maintained.
>
> Frances Perkins, « Full employment », dans William Scarlett, *Toward a Better World*, Philadephie, John C. Winston Company, p. 73.

Introduction du chapitre 3

L'objet de la clause sociale n'est pas nouveau. Déjà, dans l'Europe du dix-neuvième siècle, le mouvement ouvrier exigeait le respect des règles sociales en échange de l'ouverture au commerce. Et pourtant, ce sont les États-Unis au milieu du vingtième siècle qui parvinrent à faire de la clause sociale un élément central de leur politique commerciale, puis de l'ordre institutionnel international. Ce pays n'a pas fait que reprendre le concept de clause sociale, il le transforma en profondeur, à partir des principes qui régissent leur vision de l'ordre économique et politique mondial à construire. Il faut donc revenir à la source de ce nouvel ordre.

À ce titre, il importe de retourner aux raisons qui ont mené à la mise en œuvre d'une législation internationale du travail, dans un contexte de concurrence économique internationale (3.1). Nous verrons que la tension entre concurrence internationale et progrès social a été soulevée dès l'émergence des économies industrielles. Ensuite, et afin de

comprendre la mutation des positions des États-Unis, nous étudierons la façon dont ce pays concevait le lien entre commerce et normes du travail entre 1860 et 1933 (3.2). Durant cette période, c'est le protectionnisme social qui définit la politique commerciale américaine. L'année 1933-1934 représenta un tournant majeur pour les États-Unis et le monde. L'élection de Roosevelt à la présidence des États-Unis transforma durablement le modèle économique américain, tout en respectant l'esprit des pères fondateurs. Nous verrons que les questions de progrès social et d'amélioration des normes du travail étaient au centre de son programme. Aussi, la politique commerciale s'acheminait-elle progressivement vers une option internationaliste et vers la mise en œuvre d'un leadership à l'échelle mondiale (3.3). Ce tournant trouva son incarnation dans l'ordre international d'après-guerre, où l'organisation internationale du commerce (OIC) scella un lien entre le régime commercial et les normes du travail. En définitive, il faudra voir pourquoi l'OIC n'a pas vu le jour, et surtout, pour quelles raisons la clause sociale ne lui a pas survécu au sein du GATT, qui fera office de substitut (3.4).

3.1 Genèse des normes internationales du travail : une nécessaire mise à niveau pour affronter la concurrence mondiale (1818-1944)

On situe l'origine des normes internationales du travail à une publication de Robert Owen en 1818[1]. L'OIT, créée en 1919, en a été le fruit tardif. Depuis 1818 jusqu'à la création de l'OIT, de nombreuses initiatives individuelles et collectives ont poussé à la mise en œuvre d'une régulation sociale internationale. Ces initiatives se sont concentrées dans les économies capitalistes industrialisées, à commencer par l'Europe au dix-neuvième siècle.

Ainsi, dès l'apparition du mouvement ouvrier, des premiers réformistes sociaux, ainsi que suite à l'évolution des différentes églises chrétiennes sur les questions sociales, le dix-neuvième siècle a été celui de l'apparition d'une réflexion sur l'amélioration des conditions de travail. L'objectif de cette première section est triple : 1) identifier le fondement des normes internationales du travail, et plus particulièrement, voir en quoi elles sont une réponse au risque d'un nivellement par le bas, ainsi que les principales motivations évoquées pour

[1] Robert Owen, *Memorial of Robert Owen of New Lanark in Scotland to the Allied Powers Assembled in Congress at Aix-la-Chapelle*, London : Longman, 1818.

leur défense ; 2) repérer les forces qui ont soutenu ces changements, et 3) voir en quoi la création de l'OIT est l'aboutissement de ces efforts et de ces idées visant à concilier prospérité, ouverture économique et justice sociale. Dans chacun des points qui suivent, il ne s'agit pas de faire un portrait exhaustif de la genèse des normes internationales du travail, mais bien de repérer à chaque étape en quoi ces normes sont une réponse à la préoccupation centrale de cette thèse : concilier ouverture commerciale et coopération internationale avec l'amélioration des conditions de vie des travailleurs.

3.1.1 Révolution industrielle, normes du travail et concurrence : les fondements historiques de la clause sociale

Avec l'émergence du capitalisme industriel, au début du dix-neuvième siècle, les conditions de vie des populations européennes, à commencer par celle des Anglais, ont considérablement changé[2]. Parmi ces changements, notons les suivants : i) passage d'une économie rurale et agraire à une économie urbaine et industrielle ; ii) déclin de la propriété individuelle (liée à l'agriculture) et développement d'une économie basée sur le salariat ; iii) transformations radicales des conditions de vie et de travail liées à l'industrialisation (machinisme, intensification du travail, précarisation des conditions de travail, exposition à des risques élevés d'accident de travail) ; iv) mise en place d'un marché du travail[3] générant la possibilité de chômage ; et enfin v) accroissement régulier de la production de biens et de la productivité engendrant une certaine abondance.

Chacun de ces éléments a contribué à justifier, selon les réformateurs sociaux, la mise en œuvre de lois encadrant l'utilisation du travail salarié, car l'industrialisation et la prolétarisation ont bien été le terreau sur lequel les différentes revendications ont fleuri. À la base des requêtes visant à améliorer les conditions de travail, nous pouvons évoquer trois dimensions à la fois distinctes et complémentaires[4] : l'humanisation des conditions de travail,

---

[2] Pour un exposé de ces changements, voir : Antony Evelyn Alcock, *History of the International Labour Organization*, New York : Macmillan, 1971, pp. 3-5.

[3] À ce sujet, la meilleure description de la « marchandisation » du travail reste à notre avis celle de Polanyi : Karl Polanyi, *La grande transformation. Aux origines politiques et économiques de notre temps*, Bibliothèque des sciences humaines, Paris : Gallimard, 1983.

[4] Il convient de noter que ces trois dimensions se retrouvent intégralement dans l'énoncé des normes fondamentales du travail de l'OIT, ainsi que dans les droits des travailleurs internationalement reconnus qui sont propres aux États-Unis.

la recherche d'un équilibre entre les employeurs et les travailleurs et la défense d'une conception de la justice propre au camp réformateur.

À regarder les conditions de travail au dix-neuvième siècle, la question de l'humanisation de celles-ci était importante. Dans cette rubrique, nous pouvons retrouver toutes les mesures visant à épargner aux travailleurs des conditions de vie et de travail inhumaines : cadences trop rapides, conditions de travail hostile à la sécurité et à la santé des travailleurs ; journées et semaines de travail trop longues, précarité du statut des travailleurs, etc. Par charité ou philanthropie, des patrons, des savants, mais aussi des églises et les embryons d'organisations ouvrières se sont mobilisés pour pallier cette précarité permanente du milieu de travail, mais aussi pour mettre en place des règles publiques limitant le recours à des pratiques déshumanisantes dans les manufactures. Toutefois, les États comme les industries n'ont agi qu'avec recul en ce sens, et la crainte de la concurrence internationale n'était pas étrangère à cela.

Le deuxième type de revendication était relatif à l'équilibration des rapports entre les patrons et les travailleurs. Compte tenu de l'asymétrie structurelle entre ceux qui emploient et dirigent et ceux qui exécutent, le principal combat a été celui du droit à recourir à l'action collective pour les travailleurs : le droit de grève, le droit de négociation collective et le droit d'association[5]. Ce n'est en général qu'à la fin du dix-neuvième siècle que cet ensemble de droits a été reconnu à des degrés divers selon les pays. Ici aussi, les gouvernements comme les employeurs n'ont accordé ces droits qu'à reculons.

Le dernier volet se base sur des principes de justice différents de celui qui était alors dominant, à savoir le laissez-faire. Il s'agit essentiellement d'énoncer que le progrès économique doit être partagé entre toutes les personnes ayant participé à la production. Ceci implique de répartir les fruits de la croissance et les gains de productivité équitablement. Le développement et le progrès économique doivent se traduire par l'amélioration des conditions de vie de tous. À ce titre, il y a plusieurs moyens d'y parvenir. Il faut bien sûr augmenter le

---

[5] Cette dimension des normes du travail est plus politique. Elle allait de pair en Europe occidentale avec la revendication du suffrage universel. Voir : Pierre Rosanvallon, *Le sacre du citoyen. Histoire du suffrage universel en France*, Paris : Gallimard, 1992. Pour la France et pour l'Angleterre : Edouard Dolléans, *Histoire du mouvement ouvrier*, Économies, sociétés, civilisations, Paris : A. Colin, 1936.

niveau de vie des travailleurs. Par ailleurs, la réduction du temps de travail et la volonté de laisser des congés aux travailleurs entrent elles aussi dans cette rubrique. C'est à partir du même argument que les revendications exigeant la mise en place de filets d'assurance sociale ont été progressivement adressées, ces mesures devant s'améliorer en fonction du développement économique.

Les trois dimensions exposées portent évidemment à débat. Les partisans du laissez-faire ont constamment mis en doute les prétentions les réformistes ou les ont relativisées. Pour ce qui est des droits syndicaux ou de l'augmentation des salaires, rien ne devait, selon eux, entraver le fonctionnement du marché du travail. Or, la création d'oligopoles ou de monopoles de l'offre de travail – ce à quoi se résumerait la création de syndicats – semblait une entrave au bon fonctionnement de ce marché. Par ailleurs, une augmentation décrétée des salaires aurait contrevenu au principe du marché, laissant le prix du travail s'établir en fonction de l'offre et de la demande. Sur tous les autres points, les libéraux classiques renvoyaient le progrès social aux calendes grecques. L'amélioration des conditions de vie et de travail découlera automatiquement du progrès économique, et il ne servirait donc à rien de mettre en place des règles *a priori* sur ces questions.

Les réformistes ont rétorqué que non seulement l'amélioration des conditions de travail n'était pas un luxe, mais aussi que le marché du travail ne suivait pas les règles d'un marché traditionnel étant donné l'asymétrie entre l'employeur et les travailleurs, et que l'humain était au cœur de ce soi-disant « marché ».

Le premier champ de bataille politique sur lequel le débat a eu lieu est celui des États-nations. Chaque courant a tenté de montrer la pertinence ou la nocivité de la mise en œuvre de normes légales du travail encadrant l'activité des industries. Ce débat n'a pas été sans effet sur les politiques. Avec de nombreuses réticences, de gré ou de force, les gouvernements se sont progressivement dirigés vers la mise en place de réformes sociales[6]. Durant la totalité du dix-neuvième siècle, et à des rythmes variés, tous les pays confrontés à l'industrialisation ont

[6] Engerman nous offre un tableau éclairant illustrant ce mouvement généralisé de réformes sociales : Stanley L. Engerman, « The History and Political Economy of International Labor Standards », in Kaushik Basu et alii (dir.), *International Labor Standards: History, Theory, and Policy Options*, Malden : Blackwell Publishers, 2003, pp. 9-98.

adopté des lois limitant les heures de travail, ménageant les conditions de travail des femmes et des enfants et, plus tard, permettant la formation de syndicats.

Néanmoins, un obstacle pressant à la mise en œuvre des réformes sociales s'est présenté : la concurrence internationale. Le capitalisme est par définition un système productif basé sur l'expansion. De ce fait, les frontières politiques sont pour lui une entrave. Par ailleurs, les doctrines économiques et les pratiques politiques se sont orientées durant le dix-neuvième siècle vers le libre-échange, et donc l'ouverture des frontières commerciales. En conséquence, une inquiétude est apparue, et ce dès le début du mouvement favorable à la réforme sociale. Est-il possible d'améliorer les conditions de travail nationales si les concurrents internationaux ne le font pas ? Cela sera là un fondement essentiel à la mise en place de normes internationales du travail (NIT).

Au-delà de la vocation morale des NIT – accroître la dignité et le niveau de vie des travailleurs –, un argument économique est apparu dès le début de la révolution industrielle, et il a été au cœur des débats sur la clause sociale : une régulation internationale du travail est un préalable à une ouverture au commerce. D'après Engerman :

> There was the understanding that *[labor standards, (S.Z.)]* uniformity across nations would be necessary to make it possible for anyone nation to impose domestically based acceptable standards, given the fear that introducing standards in one country would result in a loss in its competitive position.[7]

Dès que l'on parle de libre-échange et de concurrence internationale, et ce dès le dix-neuvième siècle, les normes internationales du travail sont un passage obligé si l'on considère que le progrès implique la mise en place de lois sociales[8].

Donc, le camp de réformistes sociaux, compte tenu de la question de la concurrence internationale, s'est scindé en deux : les internationalistes et les nationalistes. Pour les nationalistes, le commerce international, source de concurrence déloyale, doit être régulé afin

---

[7] *Ibid.*, p. 61.

[8] Arguments aussi présentés par : Jean-Michel Bonvin, *L'Organisation internationale du travail étude sur une agence productrice de normes*, Paris : Presses universitaires de France, 1998 et Marc Montceau, *L'Organisation internationale du travail*, 3e éd., Paris : Presses universitaires de France, 1972.

d'empêcher la détérioration des conditions de travail[9]. Un système de tarif douanier doit être mis en place avec une grille modulée en fonction du niveau de protection accordé au travailleur dans les pays étrangers. Ainsi, plus un pays à des lois favorables aux travailleurs et/ou plus les conditions de travail sont bonnes, moins les tarifs douaniers seront importants, et vice-versa. Comme nous le verrons dans la section suivante, le tarif scientifique adopté par les États-Unis est probablement l'expérience la plus aboutie en ce sens[10].

Pour les internationalistes, le seul moyen de ménager progrès social et concurrence internationale est la mise en œuvre de normes internationales du travail. Contrairement à ce qu'on pourrait penser, le mouvement favorable à une internationalisation du droit du travail n'est pas temporellement successif au mouvement pour les normes nationales : les deux s'expriment en même temps[11]. La concurrence a été très tôt décelée chez les réformateurs sociaux, et la réponse au problème n'a pas tardé à se faire entendre. Afin d'éviter un nivellement des normes et conditions de travail vers le bas, il est nécessaire d'adopter des normes du travail internationales, un plancher en dessous duquel personne ne peut aller. Si on admet l'existence de la concurrence internationale et la nécessité d'améliorer les normes du travail, la conséquence est l'internationalisation des normes du travail.

C'est ce courant réformiste et internationaliste que nous allons étudier plus profondément. Qui le compose ? À quoi ses efforts vont-ils aboutir ? C'est ce que nous allons analyser dans les deux sections suivantes.

---

[9] Pour une brève analyse historique, voir : Paul Bairoch, « Brief History of the Social Clause in Trade Policy », in Mathias Dewatripont et alii (dir.), *Trade and Jobs in Europe: Much Ado About Nothing?*, Oxford : Oxford University Press, 1999, pp. 161-171.

[10] Sur ce sujet, voir : Christian Deblock, « Les États-Unis, le commerce et les normes du travail : Une perspective historique », *Gouvernance globale du travail*, Rapport de recherche, Montréal : CEIM, 2008.

[11] Le lien entre normes du travail et concurrence internationale semble avoir déjà été formulé par Jacques Necker, banquier suisse puis ministre de Louis XVI, à partir d'un écrit de 1788 : Jacques Necker, *Supplement nécessaire a l'importance des opinions religieuses*, Londres : Chez Royez, 1788. Cela dit, c'est à Robert Owen qu'est revenu le mérite de formaliser cette idée et de promouvoir une harmonisation vers le haut grâce à une législation internationale.

3.1.2 À la défense des normes internationales du travail : les forces en présence avant la création de l'OIT

Il est possible d'identifier cinq forces qui soutinrent la création d'un droit international du travail : i) des employeurs ; ii) les premières organisations de travailleurs ; iii) les églises ; iv) les associations annonciatrices des organisations non gouvernementales et v) les États finissant par reconnaître *in fine* l'urgence de la question[12].

Si les patrons détenant et dirigeant les manufactures au dix-neuvième siècle sont très majoritairement hostiles à la mise en place de lois sociales, quelques voix se sont toutefois fait entendre pour les défendre. Owen, qui a été abordé précédemment dans ce chapitre, était avant tout un patron. Daniel Legrand et Charles Hindley, ont eux aussi été de grands défenseurs des législations internationales du travail. Un certain nombre d'employeurs, avec des motivations philanthropiques, charitables, religieuses ou paternalistes[13], ont agi pour améliorer le sort des classes laborieuses. Mais, soucieux de rester compétitifs à l'échelle internationale, la question des normes internationales du travail était alors un passage obligé. Dès les années 1830-1840, ces différents patrons se sont mobilisés afin de favoriser la mise en place de normes internationales du travail.

Étant donné que le droit d'association leur a été longtemps interdit, les revendications ouvrières pour la mise en œuvre de NIT ont été plus tardives. Plusieurs syndicats nationaux ou leurs ancêtres (les sociétés de secours) se sont mobilisés dans ce sens. Cependant, il a fallu attendre la création de la première internationale ouvrière pour que soit formulée la première fois de manière claire une revendication en ce sens. C'est à Genève, en 1866, que le Congrès de la Première Internationale a émis une résolution, chaque fois renouvelée ensuite, favorable à la mise en place d'un droit international du travail[14]. Ces résolutions ont aussi été soutenues

---

[12] Il est à noter que certains universitaires se sont très tôt souciés de la « question sociale », notamment Jérôme Blanqui. Voir : George Alexander Johnston, *The International Labour Organisation: Its Work for Social and Economic Progress*, London : Europa, 1970 et Marc Montceau, *op. cit*. Le texte original en question est : Jérôme Adolphe Blanqui, *Cours d'économie industrielle*, Paris : L. Mathias, 1839.

[13] Il faut aussi noter que vers la fin du dix-neuvième siècle, la menace du mouvement ouvrier avait rendu les patrons plus ouverts à la réforme sociale, garante de la pérennité du système économique qu'ils défendaient.

[14] Marc Montceau, *op. cit.*, p. 8.

dans le cadre de la Deuxième Internationale à partir de 1889 et de la fédération syndicale internationale dès 1898[15].

Du milieu à la fin du dix-neuvième siècle, les principales églises catholiques et protestantes se sont mobilisées pour défendre l'humanisation des conditions de travail[16]. Le mouvement est parti d'en bas par la mobilisation du bas clergé face à des situations concrètes auxquelles il était confronté. Reste que rapidement, les différentes congrégations se sont organisées pour défendre un discours social favorable à l'amélioration de la situation des travailleurs. À titre d'illustration, le Pape Léon XIII s'est saisi de la question en 1891 à travers l'encyclique *Rerum Novarum,* qui est l'acte fondateur de la doctrine sociale de l'Église. C'est dans la perspective d'un capitalisme socialement responsable que les différents courants religieux ont tenté de mobiliser l'opinion.

Du côté des « ONG », c'est au début du vingtième siècle que les différents acteurs se sont manifestés. Dans certains pays, des associations de consommateurs, de femmes, ainsi que l'embryon d'organisations humanitaires ont travaillé à réformer le monde du travail. À titre d'exemple, aux États-Unis, la National Consumers' League (NCL) s'est fortement mobilisée. Par ailleurs, l'American Association for Labor Legisation (AALL) a fait des pressions et de la recherche militante pour pousser à la mise en œuvre de normes nationales et internationales du travail. D'autres institutions, comme la Fabian Society en Grande-Bretagne, sont allées dans le même sens. De plus, il ne faut pas oublier que face à la frilosité des États sur la question, c'est une véritable ONG internationale qui a été l'ancêtre de l'OIT et qui proposa les premières conventions internationales du travail : l'Association internationale de protection légale des travailleurs (AIPLT).

En dernier lieu, ce sont les États qui se sont mobilisés. Les premières législations sociales ont été adoptées durant la deuxième moitié du dix-neuvième siècle. Par ailleurs, certains États ont en même temps tenté de promouvoir une législation internationale du travail. La Suisse a été

---

[15] David A. Morse, *L'origine et l'évolution de l'OIT et son role dans la communauté mondiale*, Ithaca : ILR Press, 1969, p. 11.

[16] À noter que certaines congrégations juives ont, elles aussi, participé aux mouvements, particulièrement aux États-Unis. Edward C. Lorenz, *Defining Global Justice: The History of U.S. International Labor Standards Policy*, Notre Dame : University of Notre Dame Press, 2001, pp. 32-33. Voir aussi John Braithwaite et Peter Drahos, *Global Business Regulation*, Cambridge : Cambridge University Press, 2000, p. 225.

la première, et ce dès les années 1880. Il a fallu cependant attendre 1890 pour que leurs efforts soient entendus par les autres pays industrialisés. Une initiative concrète s'est déroulée cette année-là, à Berlin, à l'initiative de l'Empereur allemand. Quatorze pays ont participé à une Conférence internationale du travail. S'ils ont réussi à émettre des résolutions encadrant le travail salarié, il n'y a pas eu de débouché légal concret, le tout demeurant dans le domaine des déclarations d'intentions. En 1900, suite à une initiative conjointe de Français et de Belges, et vu la réticence des États à s'engager dans une organisation internationale formelle concernant la question du travail, une ONG financée par les États intéressés s'est attelée à promouvoir une législation internationale du travail : l'Association internationale de protection légale des travailleurs (AIPLT)[17]. Celle-ci a établi un *Office international du travail*. Cette association a eu comme mandat de récolter et de diffuser l'information et les statistiques concernant les réalités du travail dans les pays industrialisés, et de mettre en place une plate-forme de discussion autour des possibles régulations internationales du travail. L'AIPLT est généralement considérée comme l'embryon de l'OIT a été créée en 1919, et ce d'autant que c'est l'AIPLT qui a rédigé les versions préliminaires des quatre premières conventions internationales du travail, discutées ensuite par les États en 1906, puis en 1913. C'est en 1906 que les deux premières conventions internationales sur le travail ont été adoptées par les États, ce qui signe l'acte de naissance du droit international du travail. Quant aux projets adoptés en 1913, ils ont buté sur le déclenchement de la Première Guerre mondiale.

3.1.3 Paix, prospérité, justice sociale : les fondements de l'OIT : 1919-1944

La Première Guerre mondiale a mis fin aux initiatives internationales évoquées auparavant, mais elle a déclenché une dynamique qui a imposé la question sociale à l'ordre du jour, et ce dès les débuts des conférences de paix qui ont suivi ce conflit. Sans revenir sur l'ensemble de l'historique des 25 premières années de l'OIT, nous allons retracer cinq éléments qui sont essentiels à notre propos : i) les raisons ayant poussé à la Constitution de l'OIT ; ii) les principes de l'OIT, et particulièrement l'articulation entre NIT et concurrence économique internationale ; iv) nous allons examiner brièvement les réussites et échecs de l'OIT, et particulièrement sur la question de l'absence d'articulation des problèmes du commerce et du

[17] Marc Montceau *op. cit.*, pp. 9-11 ; et Antony Evelyn Alcock, *op. cit.*, pp. 10-13.

travail ; et enfin v) nous allons étudier la décomposition des relations économiques internationales, la Deuxième Guerre mondiale et l'impuissance de l'OIT et de la SDN face à cela.

Plusieurs facteurs ont poussé à la création de l'OIT, que l'on peut classer dans deux catégories : une conjonction de forces favorables à cette création et la mise en place de menaces, réelles ou potentielles qui ont convaincu les plus sceptiques à la mise en œuvre d'une institution internationale dans le domaine du travail.

Dans la première catégorie, nous pouvons retrouver trois éléments : 1) l'affirmation du réformisme social comme courant idéologique important ; 2) la pleine intégration des social-démocraties nationales dans le jeu politique démocratique et 3) la demande insistante de mouvement ouvrier dans le sens d'une législation internationale du travail. Tout d'abord, le réformisme social, s'il a existé comme nous l'avons vu depuis le début du dix-neuvième siècle, a réussi à convaincre et à prendre plus d'ampleur durant les premières années du vingtième siècle. S'il a été combattu à droite, les centres et les gauches nationaux, particulièrement en Europe, revendiquaient un tel réformisme[18]. D'ailleurs, et c'est notre deuxième point, la Première Guerre mondiale a eu comme effet de faire rentrer dans tous les gouvernements européens des personnalités politiques originaires des partis socialistes et sociaux-démocrates. Cela a eu deux effets. Premièrement, ces partis ont commencé à se rapprocher du centre et ont adopté plus ou moins explicitement des pratiques réformistes. Deuxièmement, le prix à payer pour les partis alliés a de concéder la mise en œuvre de lois sociales. La mise en place de règles internationales sur le travail faisait partie de ces engagements. En dernier lieu, les syndicats ouvriers, et leur internationale se sont prononcés dès 1917, et sous l'initiative de Léon Jouhaux, en faveur de la mise en place d'une Organisation internationale du travail[19]. D'ailleurs, au Congrès de Leeds en 1917, ce dernier a piloté la mise en place d'une résolution très détaillée : les centrales syndicales des différents pays européens se sont alors engagées à demander la mise en place d'une organisation internationale régissant les droits internationaux des travailleurs à l'issue du conflit. Ladite résolution a fait office de feuille de route, de base de négociations lors des pourparlers après

[18] Jean-Michel Bonvin, *op. cit.*, pp. 11-15.
[19] Antony Evelyn Alcock, *op. cit.*, p. 16.

la guerre. Donc, ici, nous pouvons détecter trois forces (idéologique, politique et syndicale) qui se sont mobilisées en faveur du projet.

Deux autres éléments ont concouru à la création de l'OIT : la menace que le bolchevisme fait peser sur l'Europe, et les mouvements de grève et de protestation répétés que connaissent tous les pays européens[20]. Avec le succès de la révolution bolchevique en Russie, de nombreux dirigeants européens étaient effrayés à l'idée d'une expansion du mouvement. Celle-ci faisait d'ailleurs explicitement part de sa volonté de se propager en Europe. Or, une faction des partis et syndicats ouvriers a pris cette révolution comme modèle et a cherché à renverser le pouvoir dans plusieurs pays européens. Quand bien même la menace a été exagérée, elle a permis de convaincre les éléments les plus conservateurs de fournir un certain degré de justice sociale afin d'éviter les tentations révolutionnaires. Par ailleurs, la menace potentielle a été renforcée par la vigueur des mouvements de protestation qui ont suivi la guerre. Stratégiquement, les défenseurs réformistes de la création de l'OIT ont instrumentalisé ces menaces pour convaincre les gouvernements et les personnalités les plus sceptiques à l'égard d'une telle organisation. Cela a permis d'obtenir un consensus unanime, quand bien même les tractations ont été longues et ardues[21].

Mais, dès le début des négociations de paix, un comité s'est réuni pour détailler les conditions de la mise en œuvre des normes internationales du travail. Si une intégration à la SDN a été un temps à l'ordre du jour, c'est sous la forme d'une organisation autonome sur lesquelles celles-ci ont été enclenchées : la création de l'OIT. La partie XIII du Traité de Versailles a consigné les détails de sa création. Le document a d'ailleurs fait office de Constitution de l'OIT. Voyons quels en ont été les principes sous-jacents.

Trois motivations essentielles sont invoquées par la Constitution de l'OIT : la justice sociale est un objectif en soi ; elle permet aussi d'arriver à la paix ; et elle assainit aussi la concurrence économique internationale. Il est évident que si la justice sociale a une motivation économique et politique, telle que nous le verrons ensuite, on ne peut négliger qu'elle est un objectif en soi, et elle est affirmée comme telle dans la Constitution de

---

[20] Bob A. Hepple, *Labour Laws and Global Trade*, Oxford et Portland : Hart, 2005, pp. 29-30.
[21] Anthony Evelyn Alcock, *op. cit.*, pp. 18-46

l'organisation. L'humanisation des conditions de travail est donc quelque chose de désirable en soi[22].

Par ailleurs, la mise en place de normes du travail et l'humanisation des conditions de travail sont le moyen d'aboutir à la paix.

> Attendu qu'une paix universelle et durable ne peut être fondée que sur la justice sociale;
>
> Attendu qu'il existe des conditions de travail impliquant pour un grand nombre de personnes l'injustice, la misère et les privations, ce qui engendre un tel mécontentement que la paix et l'harmonie universelles sont mises en danger […].[23]

Comme le texte de la constitution cité ici le montre, les normes internationales répondent à un motif politique : c'est un moyen de garantir la paix d'un point de vue militaire et social. Premièrement, la concurrence sociale pourrait aboutir à l'envenimement des relations entre États, mécontents d'une telle concurrence. Par ailleurs, des conditions de travail inhumaines laissent le champ libre à des mouvements de révolte plus ou moins intenses, rendant le climat social potentiellement délétère.

Enfin, la mise en place de l'OIT a une motivation économique, tel qu'indiqué dans son préambule :

> […] Attendu que la non-adoption par une nation quelconque d'un régime de travail réellement humain fait obstacle aux efforts des autres nations désireuses d'améliorer le sort des travailleurs dans leur propre pays […].[24]

Enfin, et c'est ce qui nous intéresse ici, renoncer à des règles internationales du travail, c'est pratiquement renoncer à des normes du travail nationales. Le risque de nivellement par le bas est toujours une possibilité dans la mesure où la concurrence économique internationale sévit. Il convient de noter que si, par principe, l'OIT mentionne cet aspect des choses, rien n'est

---

[22] « Attendu qu'il est urgent d'améliorer ces conditions [de travail] : par exemple, en ce qui concerne la réglementation des heures de travail, la fixation d'une durée maximum de la journée et de la semaine de travail, le recrutement de la main-d'œuvre, la lutte contre le chômage, la garantie d'un salaire assurant des conditions d'existence convenables, la protection des travailleurs contre les maladies générales ou professionnelles et les accidents résultant du travail, la protection des enfants, des adolescents et des femmes, les pensions de vieillesse et d'invalidité, la défense des intérêts des travailleurs occupés à l'étranger, l'affirmation du principe "à travail égal, salaire égal", l'affirmation du principe de la liberté syndicale, l'organisation de l'enseignement professionnel et technique et autres mesures analogues », d'après : Organisation internationale du travail, « Constitution de l'OIT », disponible à l'adresse URL : http://www.ilo.org/ilolex/french/constq.htm.

[23] Constitution de 1919 de l'OIT, citée par : Montceau, *op. cit.*, pp. 13-14.

[24] *Ibid.*, p. 14.

prévu dans le Traité de Versailles pour régir la concurrence économique internationale, ce qui a été une des principales raisons de l'échec de l'ordre régi par la SDN[25]. Quoi qu'il en soit, l'argument est bien là, et le fondement de la clause sociale est explicite dans cette constitution. Mais il convient de voir qu'aucun mécanisme n'a permis de régler concrètement ce problème, et ce pour plusieurs raisons que nous pouvons exposer.

Bien sûr, le bilan de la première période de l'OIT n'est pas entièrement négatif. Entre 1919 et 1939, soixante-sept conventions internationales sur le travail ont été mises en place[26], donnant pour chacune d'entre elles un cadre légal international sur lequel les États ont pu s'appuyer. Ces normes ont permis à la fois de fixer des balises aux États lorsque ceux-ci ratifiaient le texte. Elles ont aussi fait office de modèles lors de la constitution de certains cadres légaux nationaux. Sans être toute puissante sur les questions qu'elle a mises de l'avant, l'OIT a ainsi pu guider l'action des États. Par ailleurs, l'OIT a eu comme mission de collecter des données relatives aux conditions de travail dans les pays membres, ce qui a permis à la fois de mieux connaître celles-ci, mais en plus, de mettre en avant cette connaissance des conditions sociales de production. Cela n'est pas négligeable lorsqu'on sait que, jusque-là, ces réalités n'étaient pas à l'avant-scène. Enfin, l'OIT a été le laboratoire d'une forme organisationnelle internationale tripartite, ou les gouvernements, les travailleurs et les patrons sont tous représentés[27].

Cela dit, et pour rejoindre la problématique de cette thèse, trois défauts ont contribué à l'échec de la mise en place d'un régime international du travail contraignant : la souveraineté des États, la faiblesse des moyens de rétorsion à la disposition de l'OIT et, enfin, l'absence d'institutions économiques internationales. Premièrement, si la vocation internationaliste, voire universaliste, de l'OIT est présente dans sa constitution, jamais les États n'ont songé à

---

[25] Jean-Michel Bonvin, *op. cit.*, p. 31. Dans le même document, l'auteur revient sur une autre dimension économique relative aux normes du travail dans la constitution de l'OIT. « Les différences de climat, de mœurs et d'usages, d'opportunité économique et de traditions industrielles rendent difficile à atteindre l'uniformité absolue dans les conditions de travail. » Dit en des termes moins vieillots, les normes du travail ne sauraient être uniformes si le niveau de développement ne l'est pas. On voit ici le lien mélioriste fait entre développement et progrès social, qui se conditionnent mutuellement, mais qui ne doivent progresser l'un sans l'autre.

[26] À peu près tous les domaines sont couverts par les soixante-sept conventions : chômage, temps de travail, maternité, protection sociale, travailleurs migrants, âge minimum, etc. De ce point de vue, l'activité normative de l'OIT a été exemplaire.

[27] Guy de Lusignan, *L'Organisation internationale du travail (1919-1959)*, Paris : Éditions Ouvrières, 1959.

concéder de leur souveraineté dans le domaine des normes du travail[28]. Les conventions internationales du travail sont élaborées par l'OIT, mais ce sont les États qui décident ou non de les ratifier. Si un État ne ratifie pas une convention, il est libre d'agir selon son bon vouloir, et l'OIT ne peut pas examiner son comportement sur la question. Par ailleurs, les États doivent, par leurs obligations constitutionnelles respectives, faire entériner les conventions internationales du travail dans leur pays, ce qui peut rendre l'adhésion à celles-ci compliquée. Dans tous les cas, les États restent souverains, et l'OIT ne peut que proposer des conventions. Par ailleurs, l'instance décisionnelle est la Conférence internationale du travail, qui est composée des représentants des différents États (travailleurs, patrons et membres du gouvernement). C'est cette instance qui décide en définitive du sort réservé aux conventions préparées par le Bureau international du travail. Il n'y a donc pas d'embryon d'organisation supranationale au sein de l'OIT, et, malgré les déclarations universalistes, les États restent les maîtres à bord. Cela a eu pour conséquence de laisser au bon vouloir des États l'application des NIT.

Deuxièmement, et en lien avec ce qui vient d'être dit, aucune mesure forte ne permet de discipliner les États. L'activité de l'OIT, une fois la convention internationale adoptée, est de surveiller ce que les États signataires font ou laissent faire à l'intérieur leurs frontières. Une procédure de surveillance efficace est mise en place. Cela dit, lorsqu'un État ne respecte pas ses engagements, l'OIT n'a pas de recours. L'OIT peut blâmer cet État, elle peut conseiller aux autres États signataires d'agir pour changer la situation, mais aucune procédure juridique ou politique n'est à disposition de l'OIT pour contraindre l'État en question de changer de comportement. Cela se conforme à la volonté des États de rester souverains, mais à terme, ce mode de fonctionnement a limité la mise en œuvre réelle du régime international du travail.

Troisièmement, le système légal international de la SDN n'a pas produit de régime économique international[29]. La gestion du commerce international, des investissements internationaux, de la concurrence, voire des monnaies, a été laissée aux mains des États. Certes, plusieurs conférences internationales ont permis de mettre en place certaines règles

---

[28] Jean-Michel Bonvin, *op. cit.*, pp. 15-22.
[29] Paul Bairoch, *Victoires et déboires. Histoire économique et sociale du monde du XVIe siècle à nos jours*, vol. 3, Gallimard Paris, 1997, pp. 15-25.

internationales, telles que la Conférence de Gênes de 1922 sur les questions monétaires. Mais les discussions sur ces questions sont généralement restées informelles. Or, le fondement de la clause sociale est de créer un lien entre un régime commercial international et un régime international du travail. Le fondement de celle-ci est de rendre le régime international du travail plus contraignant. Bien évidemment, une telle mesure n'a pas pu être mise en œuvre en l'absence d'un régime commercial international. Ceci revient à dire que, malgré les déclarations de la Constitution de l'OIT, et du fait des deux points précédents, le régime international du travail a été incapable d'assainir la concurrence économique internationale. Si l'OIT visait à mettre en place des règles sociales pour éviter une harmonisation vers le bas du fait de la concurrence économique, elle n'a jamais pu disposer des outils qui lui auraient été nécessaires. La priorité laissée à la souveraineté des États, l'absence de moyen de coercition à disposition de l'OIT, et l'absence de lien entre l'OIT et un régime commercial international inexistant ont empêché la mise en œuvre du principe inscrit dans la Constitution de l'OIT : lutter contre une concurrence économique et sociale internationale, jugée injuste.

D'ailleurs, la SDN, à l'instar de l'OIT, n'a pas été capable de répondre aux conséquences de la crise économique de 1929 et à la mise en place des conditions qui ont permis l'émergence de la Deuxième Guerre mondiale. D'ailleurs, l'absence de régimes économiques internationaux, et l'absence de liens entre ceux-ci et l'OIT, ont contribué à la déstructuration de l'économie internationale dans les années 1930.

Malgré tout, nous pouvons voir à travers ce survol que la problématique du lien entre concurrence économique internationale et normes internationales du travail a été présente dès les premières réflexions sur les conséquences sociales de la révolution industrielle. Elle est par ailleurs un des fondements de la création de l'OIT. Mais, jusqu'à la Deuxième Guerre mondiale, aucune initiative n'a réussi à imbriquer cette problématique dans une structure institutionnelle concrète. C'est ce qu'ont tenté de faire les États-Unis à la suite de la Deuxième Guerre mondiale. Mais avant d'analyser cette initiative, il nous semble opportun de revenir sur les fondements du projet américain en partant du New Deal. Pour ce faire, nous devons décrire brièvement ce avec quoi le New Deal a rompu : c'est l'objet de la section qui suit.

3.2 Les États-Unis, le commerce et les normes du travail : 1860-1933 : lôémergence dôun protectionnisme social ?

3.2.1 1860-1866 : la Guerre de Sécession, et ses fondements socioéconomiques

Deux conceptions économiques et politiques ont marqué les deux premiers tiers du dix-neuvième siècle aux États-Unis : la conception jeffersonienne et la conception hamiltonienne[30]. Le premier courant de pensée s'appuyait sur la défense de la démocratie et de l'égalité entre citoyens[31]. Cela se traduit pratiquement par la défense d'un modèle politique et d'un modèle de développement économique. Au niveau politique, la tyrannie est la principale menace, c'est pourquoi les citoyens doivent conserver les rênes du pouvoir. Aussi, le pouvoir politique doit être fragmenté autant que faire se peut. Cela implique le fractionnement des instances décisionnelles au niveau fédéral, permettant une neutralisation mutuelle. Aussi, un grand degré d'autonomie et de liberté doit être laissé aux États fédérés, afin d'éviter une centralisation abusive du pouvoir. Au niveau économique, il s'agit de la promotion d'un modèle de développement axé sur un capitalisme à la fois agraire et égalitaire. L'objectif est de donner à tout citoyen l'accès à la terre, qui serait une des conditions favorables à la recherche de chacun au bonheur. La création d'une nation d'agriculteurs permet aussi d'éviter une trop grande concentration des richesses qui aurait été nuisible à la démocratie. Pour se concrétiser, ce modèle s'est appuyé sur l'extension du territoire des États-Unis. Aussi, la population rurale a-t-elle été majoritaire, et ce jusqu'à la fin du dix-neuvième siècle.

Le deuxième courant de pensée, issu des réflexions de Hamilton, défend une vision unitaire des États-Unis et un modèle de développement tourné vers l'industrie. L'objectif affiché est d'établir une nation à la fois autonome et unifiée, conditions préalables au développement économique. De ce fait, le pouvoir dévolu au régime fédéral est censé être important. Mais, du point de vue économique, l'accent est mis sur l'industrialisation. Cela implique une

---

[30] Ces deux conceptions ne sont pas les seules, mais elles sont très marquantes. Voir : Jean-Michel Lacroix, *Histoire des États-Unis*, 3e éd. mise à jour, Paris : PUF, 2006. Pour une description de la politique étrangère américaine à partir de quatre doctrines voir : Walter Russell Mead, *Sous le signe de la providence : comment la diplomatie américaine a changé le monde*, Paris : Odile Jacob, 2003.

[31] Évidemment, il est question ici des Blancs, et non des Noirs, qui sont relégués à un rang subalterne, ce qui jouera un rôle important pour la suite de notre propos.

économie industrielle et une population urbaine, ce qui entre en conflit avec la vision précédente. Alors que les jeffersoniens voient dans l'industrie la création d'entités économiques (les entreprises) générant des asymétries de pouvoir et de fortune, Hamilton en fait la condition de l'amélioration des conditions de vie de tous. Par ailleurs, le développement de cette tradition libérale a favorisé l'émergence d'un marché du travail libre, nécessaire au développement industriel, avec comme corollaire l'abolition de l'esclavage.

Les deux courants se sont partagé le pouvoir pendant les soixante premières années du dix-neuvième siècle sans que le débat soit tranché. Cette situation est traduite par une polarisation géographique autour des deux options. Premièrement, une version conservatrice du jeffersonisme a été l'apanage du Sud. Le développement de grandes plantations, l'émergence d'une population blanche principalement rurale a offert un terreau favorable à la défense d'une adaptation de cette doctrine à travers trois revendications phares : 1) le respect du droit et de l'autonomie des États fédérés (c'est-à-dire des États du Sud) ; 2) la promotion de la production agricole et des possibilités de l'exporter et 3) la défense de l'esclavage, particulièrement du droit des États à conserver une législation esclavagiste. Deuxièmement, une option progressiste et développementaliste de la doctrine hamiltonienne s'est développée au nord[32]. Cette version se caractérise par trois traits distinctifs : 1) la promotion à tout prix de l'Union des États-Unis, à l'encontre de toute velléité sécessionniste ; 2) la promotion du développement industriel et urbain, quitte à mettre en place des mesures protectionnistes afin d'éviter la concurrence mondiale, et 3) la défense plus ou moins nuancée de l'émancipation des esclaves pour des motifs moraux, politiques ou économiques.

Dès l'élection de Lincoln, partisan de la deuxième option, les États du Sud déclarent sécession au motif que le nouveau président était abolitionniste (ce qui était loin d'être le cas). Reste que si la question de l'esclavage des noirs était une dimension importante du problème, voire centrale, le choix d'un modèle de développement, et de la politique commerciale allant avec, sont des questions clés qui ont largement contribué à l'éclatement du conflit. D'après Bairoch,

[32] Il faut dire que les jeffersoniens progressistes se rattacheront à ce camp.

> La sanglante et longue Guerre de Sécession qui devait se terminer le 8 avril 1865 ne marqua pas seulement la victoire des abolitionnistes du nord sur les esclavagistes du Sud, mais aussi le triomphe des protectionnistes des États industriels du nord sur les libre-échangistes du Sud dont le coton était le premier produit d'exportation.[33]

Il est assez important d'insister sur le fait que les trois points conflictuels au cœur de cette guerre sont les trois points sur lesquels porte notre thèse : les normes du travail (esclavage vs marché libre du travail) ; le modèle économique (économie agraire, vs économie industrielle) et la politique commerciale (libre-échange vs protectionnisme). De ce conflit, le Nord ressort victorieux, et a imposé un modèle de développement axé sur trois points : le développement industriel accompagné du laissez-faire à l'intérieur de la nation, d'un protectionnisme douanier et d'un marché du travail libre. C'est ce modèle qui sera battu en brèche par la crise de 1929, et ce aux trois niveaux énoncés. Afin de bien comprendre les ruptures opérées par le New Deal avec ce modèle, il convient de tracer les grandes lignes de celui-ci.

3.2.2 1866-1929 : le modèle de développement américain : Smith à l'intérieur, List à l'extérieur

Dans cette partie, nous évaluerons quatre points principaux utiles à l'avancement de la thèse : 1) les principaux paramètres du modèle de développement américain, à savoir le laissez-faire à l'intérieur et le protectionnisme aux frontières ; 2) nous jaugerons les raisons et les effets de l'émergence des syndicats dans ce modèle ; 3) nous établirons les principes sur lesquels reposaient les relations industrielles durant cette période (les relations travailleurs/entreprise/État) ; et 4) nous montrerons enfin la conséquence économique et sociale internationale du modèle : la mise en place du tarif scientifique protégeant le niveau de vie des travailleurs.

Durant les décennies qui ont suivi la Guerre de Sécession, les États-Unis ont connu un essor industriel très important. De pays essentiellement agraire, il est devenu la principale

---

[33] Paul Bairoch, *Mythes et paradoxes de l'histoire économique*, Paris : La Découverte, 1994, p. 56. En 1860, environ 57 % du coton produit par les États-Unis était exporté, essentiellement vers l'Europe. D'après : Jean-Michel Lacroix, *op. cit.*, p. 209.

puissance industrielle mondiale[34]. Pour ce faire, trois conditions ont été réunies. Si le protectionnisme américain est aussi vieux que l'indépendance de la nation, à partir de 1866, le gouvernement a redoublé d'efforts pour protéger les industries nationales[35]. Aussi, l'État a-t-il laissé l'initiative privée agir et a-t-il limité au maximum son intervention. Dans le domaine de la concurrence entre entreprises comme sur le marché du travail, le gouvernement a laissé les choses aller : c'était d'ailleurs l'âge d'or des monopoles. La taxation était elle aussi minimale. À ce titre, aucun filet social n'a été érigé. Par ailleurs, l'essentiel des ressources fiscales provenait des tarifs douaniers. Enfin, l'État s'est engagé dans la construction des infrastructures nécessaires au développement du marché national. Cette dynamique a porté le nom explicite « d'âge doré »[36] pour l'économie américaine. Cela a été enfin l'époque de l'émergence d'une classe d'industriels, mais aussi d'un prolétariat de masse[37].

Ceci explique par ailleurs l'apparition progressive des syndicats aux États-Unis, et ce dès 1865. Le mouvement ouvrier s'est constitué sur différentes bases et a été l'objet de nombreuses divisions, mais il a néanmoins été une force qui s'est graduellement imposée, malgré de nombreuses défaites et des reculs. Le syndicalisme qui a dominé jusqu'en 1929 est le syndicalisme de métier. Le regroupement des travailleurs se faisait en fonction des métiers qu'ils occupent, et non des industries où ils travaillent. L'American Federation of Labor (ci-après AFL) était la principale organisation syndicale basée sur ce principe. La prédominance de ce type de syndicalisme a eu deux conséquences. Premièrement, c'étaient essentiellement les travailleurs qualifiés qui étaient couverts par ces organisations, ce qui a causé l'augmentation des divisions des travailleurs, voire le dédain des travailleurs syndiqués à l'égard des travailleurs non qualifiés. Deuxièmement, les syndicats de métier ont concentré leur revendication sur les aspects économiques : l'amélioration des conditions de vie des travailleurs, et ce sans aucune visée politique. Les syndicats américains ont été marqués par

---

[34] Entre 1869 et 1899, la part de l'industrie passa de 33 % à 53 % dans la valeur ajoutée nationale (l'agriculture passa de 53 à 33 % en même temps), la population urbaine passa quant à elle de 25,7 % à 51,2 % de la population totale entre 1870 et 1920. D'après Jean-Michel Lacroix, *op. cit.*, p. 276 et 294.

[35] Gary M. Walton, *History of the American Economy*, 10ème éd., Mason : Thomson et South-Western, 2005, pp. 369-370.

[36] Équivalent français de *Guilded age*, utilisé dans la version française du livre de Paul Krugman : Paul R. Krugman, *L'Amérique que nous voulons*, Paris : Flammarion, 2008, pp. 25-50.

[37] Ross M. Robertson, *History of the American Economy*, New York : Harcourt, Brace, 1955, p. 350.

une indépendance à l'égard des partis, voire une certaine défiance à l'égard de l'État, comme nous le verrons bientôt.

Prenant acte de cette pratique, les spécialistes du mouvement ouvrier américain ont qualifié l'AFL à la fois de volontariste et d'économiciste[38]. Le volontarisme en question consistait à faire confiance au « pouvoir de marché » des syndicats pour négocier seul à seul avec les employeurs. Cette pratique excluait *a priori* l'intervention de l'État, qui était généralement antipathique à la cause syndicale. L'économicisme consistait quant à lui à considérer seulement les questions économiques dans les négociations, et de ne donner aucune perspective politique au mouvement ouvrier, ni n'encourager aucun parti, bref, pratiquer l'apolitisme.

> [AFL] avoided Politics in order to extract a few political protections from a largely unsympathetic state. It avoided politics because it was a chronically practical movement. Political power, as ideology, did not matter, only specific economic gains did.[39]

Si certaines tentatives syndicales ont expérimenté l'aventure des syndicats d'industrie, elles ont échoué à la fois à cause de l'hostilité des syndicats de métier et des industriels, les premiers y voyant une menace à leur statut. Des mouvements revendicatifs ont toutefois eu un certain succès à la fin du dix-neuvième siècle et au début du vingtième siècle. Les Chevalier du travail (*Knights of Labor*) ont été un des premiers mouvements basés sur une organisation industrielle. Cette initiative faite dans le secret entraînait à la fois de la sympathie et beaucoup de méfiance, du fait de son organisation similaire à une loge maçonnique. Engagé dans la défense des intérêts humains des travailleurs, le mouvement a compté jusqu'à 700 000 membres en 1886. Mais, à la suite du Massacre de *Haymarket Square* à Chicago, le mouvement a connu une décroissance, puisque l'agitation ayant provoqué la répression a été mise sur leurs épaules. La deuxième initiative d'ampleur a été la création de l'*International Workers of the World* (IWW), en 1905. Ce syndicat, très politisé, cherchait à mettre en place une grande centrale syndicale représentant tous les travailleurs.

---

[38] Andrew Battista, *The Revival of Labor Liberalism*, Urbana : University of Illinois Press, 2008 ; et Patrick Renshaw, *American Labor and Consensus Capitalism 1935-1990*, Jackson : University Press of Mississippi, 1991.
[39] Edward C. Lorenz, *op. cit.*, p. 65. L'auteur ajoute qu'en plus des blocages constitutionnels qui ont entravé toutes tentatives afin d'instaurer des normes légales du travail, l'hétérogénéité culturelle et religieuse des travailleurs les obligeait à se pencher sur le plus petit dénominateur commun : les revendications économiques.

Cela dit, l'IWW, malgré une certaine audience, n'a jamais été qu'à la marge du mouvement ouvrier américain. Partisan de l'action directe, et parfois de la violence, l'IWW a été la cible de nombreuses opérations de répression. L'hostilité à l'égard de ses méthodes et la peur de subir la répression ont empêché ce syndicat d'être prééminent. À son apogée, en 1920, il ne comptait que 100 000 membres. C'est ainsi que, jusqu'en 1929, l'AFL a été hégémonique sur le mouvement ouvrier avec sa ligne de conduite économiciste, ce qui explique entre autres la défiance des syndicats et du mouvement ouvrier à l'égard de l'État.

Dans ce contexte, la relation entre l'État et le mouvement ouvrier a été plus que limitée, voire redoutée. Non seulement le gouvernement fédéral rechignait à s'immiscer dans les relations entre employeurs et travailleurs, mais en plus les industriels comme les travailleurs y étaient hostiles. Nous allons brièvement décrire cette défiance mutuelle, mais aussi en fournir les raisons.

Du point de vue de l'État, trois raisons l'ont empêché de s'immiscer dans la sphère des relations industrielles. Premièrement, il y a une raison idéologique : l'État, à cette époque-là, était plutôt partisan du laissez-faire. De ce point de vue, mettre en place des lois, ou intervenir dans le règlement d'un conflit n'impliquant pas le gouvernement signifiait s'immiscer dans les relations contractuelles, ce qui risquait d'être nuisible à l'économie. Deuxièmement, il y avait un débat quant à la légitimité qu'avait l'État fédéral à se mêler des questions de normes du travail. Les prérogatives des États fédérés semblaient plus importantes à cet égard[40]. Troisièmement, sous le couvert de la neutralité, l'État a tendu à régler les conflits, ou à intervenir légalement en faveur des employeurs, ce qui a pu parfois mettre de l'huile sur le feu et perpétuer les différends.

> In theory, federal officials maintained that legal equality guaranteed individual opportunity and preserved popular sovereignty, while in practice, the law in its impartial majesty protected the property from onslaughts to the angry of any.[41]

---

[40] « Under prevailing constitutional interpretation, the everyday relationships between workers and employers fell within the sphere of the separate states and not that of national government [...] », dans Melvyn Dubofsky, *The State and Labor in Modern America*, Chapel Hill : University of North Carolina Press, 1994, p. 7. C'est d'ailleurs dans les États les plus progressistes que le mouvement de réformes sociales incluant des normes du travail a connu ses premiers succès, à savoir les États du Nord-Est. Voir : Stanley Engerman, *op. cit.*, p. 45.
[41] Melvyn Dubofsky, *op. cit.*, p. 6.

En conséquence, les interventions de l'État ont toujours été brèves et en dernier recours. Cela dit, sous la pression de mouvements sociaux et en pleine période *progressiviste*[42], les administrations de 1901 à 1920 ont intégré à petite dose les premières régulations du travail, mettant fin à la totale passivité qui régna de 1865 à 1900[43].

Pour les entreprises, ici aussi, des raisons idéologiques comme pratiques ont contribué à une hostilité envers l'action de l'État concernant la régulation du travail. Bien sûr, ils étaient apôtres du laissez-faire et rechignaient à voir l'État intervenir dans leurs affaires. Mais la défiance avait quelque chose de plus profond. Pour eux, les affaires d'une entreprise relevaient du privé, et l'immixtion de l'État dans ces affaires relevait du viol de leur droit de propriété, jugé inaliénable. Les firmes américaines ont longtemps évité autant que possible l'arrivée des syndicats, privilégiant la négociation de contrats individuels avec les travailleurs. Ils ont été obligés de concéder le droit de négociation collective. Ils l'ont accepté tant que c'était des syndicats de métier, tels que l'AFL, et ont refusé tout dialogue avec les syndicats industriels, jugés trop subversifs, voire qualifiés de terroristes. D'ailleurs, les rares fois où les industriels s'en sont remis aux gouvernements, c'était pour réprimer des mouvements de grève qu'ils ne pouvaient plus contrôler par eux-mêmes.

Les syndicats étaient tous contre l'immixtion de l'État dans les relations industrielles, mais pour des raisons différentes. Les syndicats de métier pensaient qu'ils étaient suffisamment puissants pour négocier des bonnes conditions de travail à leurs membres. Ainsi défendaient-ils des préceptes relevant du laissez-faire, mais pour défendre une position de monopole (ou d'oligopole). Ils pensaient qu'en représentant le plus de travailleurs possible dans les différents lieux de travail, ils avaient une capacité de négociation suffisante pour satisfaire leurs membres. Dans cette optique, l'État offrait des normes inférieures, donc moins satisfaisantes. Ainsi, la seule garantie du droit d'association devait être l'apanage du gouvernement. Par ailleurs, ces syndicats ont dû subir les attaques de plusieurs

---

[42] Le *progressivisme* est une philosophie progressiste qui a marqué l'histoire américaine. Ce terme est aussi utilisé pour dénommer un cycle politique américain durant lequel sont apparues les premières réformes économiques, sociales et politiques. Plusieurs types de datation s'affrontent. La période la plus large est celle allant de 1890 à 1919.

[43] Si la preuve doit être faite de la lenteur de l'implication du gouvernement fédéral sur la question, rappelons que le département du Travail a été créé en 1913, sous la présidence de William Howard Taft. Auparavant, seul un bureau du travail avait été intégré au département de l'intérieur en 1888, Bureau qui déménagea au département du Commerce et du Travail en 1903.

gouvernements à l'égard de leurs pratiques, ce qui causait une réticence à l'égard des pouvoirs publics. Les pratiques d'atelier fermé («*closed shop*») et de piquetage ont été condamnées par différents tribunaux parce qu'elles auraient nui à la liberté individuelle. Des accusations de monopoles ont aussi amené certaines entreprises à soumettre les pratiques syndicales à la Loi Sherman, cherchant ainsi à diminuer le pouvoir de négociation de ces syndicats de métier. Aussi, les tribunaux américains n'ont-ils guère été plus tendres à l'égard des causes du travail organisé, causant une hostilité accrue des travailleurs à l'égard des institutions de l'État.

> The marginality of the Unions in the new polity, however was in any case assured by the consistent hostility of American legal culture to virtually any form of labor organisation. That hostility is conveniently symbolized in the […] Supreme Court decisions […] condemning unions as an invasion of entrepreneurial rights and dismissing legislative attempts to endorse them as legitimate bargaining agencies. These however, constituted merely the tip of an iceberg of judicial antipathy reaching far back in the nineteenth century.[44]

Les syndicats d'industrie ont eux aussi été très réticents à une certaine forme d'action de l'État. Il faut dire que dès que ces derniers se mobilisaient efficacement, les industriels appelaient l'État à la rescousse pour empêcher la subversion. On ne décomptera pas le nombre de mouvements interdits, puis réprimés, ni le nombre de morts et de blessés que cela a causé. Cela dit, l'État a été associé à la bourgeoisie pour ces mouvements. S'ils n'étaient pas nécessairement contre la possibilité de régulation ou la formation de partis ouvriers aptes à prendre le pouvoir, ces syndicats se sont méfiés de la pratique répressive et de la fausse neutralité des gouvernements successifs, républicains comme démocrates.

Donc, jusque dans les années 1920, peu de forces sociales se mobilisaient pour défendre la mise en place de normes du travail. Au début du vingtième siècle, seules quelques associations de consommateurs, de femmes et humanitaires, ainsi que des églises se sont portées à la défense de telles mesures. Parmi celles-ci, nous pouvons nommer la National Consumer's League[45] (NCL), le National Child Labor Committee (NCLC), et l'American

---

[44] Christopher L. Tomlins, *The State and the Unions: Labor Relations, Law, and the Organized Labor Movement in America, 1880-1960*, Cambridge : Cambridge University Press, 1985, p. 30.

[45] La NCL a réalisé plusieurs efforts pour conscientiser les consommateurs. Des campagnes d'information aux tentatives de boycottage des entreprises ne respectant pas les normes du travail décent, cette association a eu un impact important auprès du public et des gouvernements. D'après : Edward C. Lorenz, *op. cit.*, pp. 50-59.

Association for Labor Legislation (AALL)[46]. Leur premier combat a porté sur l'encadrement légal du travail des femmes et la stricte surveillance, voire l'interdiction du travail des enfants. D'ailleurs, si les syndicats ne se sont pas mobilisés plus qu'outre mesure sur ces questions, c'est que femmes et enfants étaient très faiblement représentés dans les syndicats. Ce sont ces mouvements qui ont poussé les gouvernements de l'ère progressiviste à agir, et les premières lois fédérales sur le travail des enfants sont apparues en 1916. Aussi, ce sont les seules forces qui ont milité activement pour une législation internationale du travail, et ce jusqu'à l'adhésion des États-Unis à l'OIT en 1933.

Dès cette époque, les plus fervents défenseurs des droits des travailleurs ont été les associations, qui ont dû lutter contre les entreprises, l'État et parfois les syndicats pour réussir à imposer la mise en place de cadres légaux favorables à l'humanisation des conditions de travail. Cela dit, comment s'articulaient la défense de bonnes conditions de travail et la politique commerciale aux États-Unis ? C'est à travers un protectionnisme social, dont les origines remontent aux tarifs douaniers mis en place sous la présidence de McKinley en 1890.

Depuis les années 1870, les syndicats américains, qui commençaient alors à être puissants, s'ils étaient réticents à des législations internes, ont poussé pour la mise en place d'un tarif douanier « social » [47]. Cette idée a fait son chemin et a été à l'origine des tarifs scientifiques, une pratique des années 20. Mais, dès 1890, les républicains, dont le président William McKinley, ont défendu l'idée d'un tarif permettant de sauvegarder le niveau de vie des Américains. Ce principe a largement été repris dans la loi commerciale de 1890[48]. Ce nouvel esprit protectionniste ne défendait plus l'existence des tarifs douaniers au motif de protéger les industries naissantes. Il plaidait en revanche pour le maintien d'une supériorité

---

[46] L'association, pilotée par des universitaires américains, dont Richard T. Ely et John R. Commons, a permis au mouvement favorable aux lois du travail d'être doté de crédibilité. Entre autres, celle-ci a récolté et étudié les statistiques relatives aux conditions de travail, ce qui en a fait une cellule d'expertise sur la question, autant utilisée par les syndicats que par les gouvernements. Si les travailleurs se méfiaient de ces intellectuels, leur travail a été d'une grande utilité à la cause visant à améliorer les législations encadrant le travail. *Ibid.*, p. 59-63.

[47] Paul Bairoch, *op. cit.*, 1999, p. 162.

[48] McKinley affirme : « This country will not and can not prosper under any system that does not recognize the difference of conditions between Europe and America. Open competition between high-paid American labor and poorly paid European labor will either drive out existence American industry or lower American wage, either of which is unwise [...] ». Cité par : Alfred E. Eckes, *Opening America's Market U.S. Foreign Trade Policy Since 1776*, Chapel Hill : University of North Carolina Press, 1995, p. 33.

économique menacée par des pays moins bien lotis. Cet argument a été conservé par les républicains jusqu'à l'avènement de la loi Smoot-Hawley en 1930, celle-ci jetant pour longtemps le discrédit sur le protectionnisme aux États-Unis. L'argumentaire de la défense des salaires et du niveau de vie a été repris par William McKinley (1897-1901), Theodore Roosevelt (1901-1909) et William Taft (1909-1913), mais a été remis en cause par l'administration de Woodrow Wilson (1913-1921), qui recourut à des baisses de tarifs. En revanche, l'argument a été remis à l'ordre du jour lors du retour au pouvoir des républicains, de 1921 à 1933[49]. La Loi sur les tarifs douaniers Fordney-McCumber a d'ailleurs tenté de donner une assise académique à cette idée : c'est la mise en place de tarifs dits « scientifiques »[50]. L'idée sous-jacente était, sous le principe de réciprocité et de loyauté, d'égaliser les coûts de production entre les produits nationaux et les produits étrangers[51]. Trois fondements essentiels ont été à la base de cette politique. Premièrement, les tarifs devaient égaliser les coûts de production américains. L'idée sous-jacente était que les produits étrangers étant produits à partir de conditions de travail inférieures, il semblait nécessaire de protéger les bonnes normes américaines dues, entre autres, à la force du mouvement syndical et au dynamisme du capitalisme américain. Deuxièmement, il fallait protéger le niveau de vie des citoyens américains, déjà entrés dans l'ère de la consommation de masse. Enfin, les travailleurs américains, étant très productifs, cherchaient à protéger leur standard de vie, proportionnel à leur rendement. En conséquence est apparu le premier argument plaidant pour une politique commerciale équitable, rendant à chacun le fruit de son travail. Ainsi, dans la politique commerciale des États-Unis, jusqu'en 1933, c'est par le biais du protectionnisme social que le gouvernement américain visait à mettre les salaires et le niveau de vie des travailleurs américains à l'abri de la concurrence internationale.

En somme, avant 1929, trois éléments essentiels caractérisaient les États-Unis : 1) le laissez-faire a été le principal guide des gouvernements américains. Le marché était laissé à lui-même, et si une certaine régulation de la concurrence a vu le jour, les industriels avaient les

---

[49] *Ibid.* Voir aussi Americo Beviglia Zampetti, *Fairness in the World Economy: US Perspectives on International Trade Relations*, Cheltenham : Edward Elgar, 2006, pp. 59-61.
[50] Frank W. Taussig, *The Tariff History of the United States*, 8ème éd., New York : G. P. Putnam's sons, 1931 ; et Chrisitan Deblock, *loc. cit.*, pp. 11-13.
[51] Cette idée est apparue pour la première fois dans les discussions entourant l'adoption de la loi commerciale de 1909. Frank W. Taussig, *op. cit.*, p. 363.

coudées franches. 2) Le syndicalisme était essentiellement organisé sur les métiers, il représentait les travailleurs qualifiés et est hostile à l'intervention de l'État dans la régulation du travail. 3) La politique commerciale était protectionniste, et ce protectionnisme avait un volet social. Les tarifs défendent les salaires des Américains. Ces trois traits caractéristiques ont volé en éclat du fait de la crise de 1929.

3.2.3 La crise de 1929 : remise en cause du modèle de développement

Le modèle de développement économique des États-Unis entre 1865 et 1929 a connu des évolutions, mais il a été suivi durant toute la période. Le laissez-faire et la tentative de minimiser l'action économique de l'État fédéral a été une constante. Si la période progressiviste (1890-1920) a abouti à quelques réformes sociales et aux premières régulations du marché, seuls des mécanismes minimaux ont été mis en place, le marché devant fonctionner le plus librement possible. Aussi, le marché américain est-il constamment resté à l'abri de la concurrence étrangère. Seule l'administration de Woodrow Wilson a baissé les tarifs douaniers sans les éliminer. Cela a conduit à un développement accéléré du marché intérieur, une industrialisation très rapide, ainsi qu'à l'émergence d'une classe d'affaires très puissante et soutenant la protection du marché américain. C'est aussi un modèle où les industries ont connu une forte concentration, avec l'apparition de gros monopoles contrôlant les principaux marchés. Mais les Américains se sont démarqués des modèles européens de développement. Très rapidement, les travailleurs ont profité de la forte croissance économique, et c'est en partie redevable à la puissance du mouvement syndical, à même d'obtenir de meilleures conditions de travail et d'accroître le niveau de vie de ses membres[52]. La répartition des revenus qui en est ressortie a permis de soutenir le développement du marché intérieur, car si les économies d'échelle et l'accroissement soutenu de la productivité ont permis de mettre en marché un très grand nombre de marchandises, la croissance du marché américain (émigration, augmentation des salaires) a permis de disposer d'une demande à même de consommer ces produits[53].

---

[52] Robert H. Zieger, *American Workers, American Unions*, 2nd ed, Baltimore : Johns Hopkins University Press, 1994, pp. 19-32.
[53] Jean-Michel Lacroix, *op. cit.*, p. 262.

Mais le modèle de croissance économique avait alors un mode de financement propice à l'émergence de crises, du fait de l'absence de réglementation du secteur de la finance. Si certaines bulles s'étaient effondrées sans conséquence pour l'économie réelle, la crise boursière de 1929 a été si profonde qu'elle a affecté l'ensemble de l'économie américaine, puis de l'économie mondiale. Sans revenir sur les fondements de cette crise, il convient de souligner les conséquences de celle-ci pour notre sujet d'étude, car le laissez-faire, le protectionnisme et les conditions de vie des travailleurs ont tous été affectés par la Grande Dépression qui a suivi cette crise.

Lorsque Herbert Hoover a pris le pouvoir, il s'est engagé à perpétuer la tradition du laissez-faire, livrant par là même sa méfiance absolue de la bureaucratie fédérale.

> Bureaucracy is ever desirous of spreading its influence and its power. You cannot extend the mastery of the government over the daily working life of a people without at the same time making it the master of the people's souls and thoughts. Every expansion of government in business means that government in order to protect itself from the political consequences of its errors and wrongs is driven irresistibly without peace to greater and greater control of the nation's press and platform. Free speech does not live many hours after free industry and free commerce die.[54]

Malgré cela, il a été obligé de recourir à l'action de l'État pour résoudre de nombreux problèmes soulevés par la crise. Plusieurs programmes ont été mis en œuvre dès 1930 pour remettre au travail les ouvriers américains. Reste que si l'intervention de l'État a fait son apparition, il ne s'agissait pas d'une donnée vouée à perdurer. Les convictions libérales orthodoxes animaient toujours l'administration républicaine au pouvoir.

Le recours à la protection du marché américain a continué à se manifester, et a atteint son apogée avec la loi Smoot-Hawley[55]. Face à la désorganisation économique qui sévissait, les parlementaires ont décidé de protéger les industries américaines afin de leur permettre de récupérer leurs activités sur le marché national. Cela dit, la loi en question a jeté de l'huile sur le feu. En plus d'une production nationale aux abois, les États-Unis ont vu disparaître les débouchés extérieurs, puisque tous les pays ont finalement opté pour le repli national. L'excès des tarifs Smoot-Hawley et leur effet domino sur l'économie mondiale sont restés à

---

[54] Herbert Hoover, octobre 1928, citation tirée de : Richard D. Heffner, *A documentary history of the United States*, Signet Classic, 2002, p. 312.
[55] Alfred E. Eckes, *op. cit*., pp. 100-139.

jamais considérés comme un facteur déclencheur de la dépression mondiale, et ont obligé les États-Unis à remettre en cause leur doctrine de politique commerciale, ce que l'administration du New Deal s'apprêtait à faire.

Enfin, la Grande Dépression a aussi été la crise du monde du travail aux États-Unis, se manifestant entre autres par une crise de l'emploi, avec un taux de chômage frôlant les 24 % en 1932[56]. Cette crise a été un appel d'air pour la mise en place de politiques publiques soutenant l'emploi et l'amélioration des conditions de vie et de travail. Aussi a-t-elle déclenché une crise profonde du syndicalisme. Le monde du travail a connu une radicalisation liée aux conditions pitoyables dans laquelle une fraction importante de ceux-ci vivait. Or, le syndicalisme de métier, de par ses préoccupations essentiellement économiques, son aversion pour l'ingérence de l'État dans les relations industrielles, et ne représentant que les travailleurs qualifiés, a été confronté au mécontentement de ses membres et a dû rapidement faire face à la concurrence d'un mouvement ouvrier plus revendicatif basé sur l'industrie. Aussi, les idées socialistes, voire communistes, ont-elles fait leur retour auprès des classes populaires, ce qui a joué un rôle non négligeable dans l'apparition des politiques sociales lors de l'avènement du New Deal.

Tous les ingrédients étaient réunis pour une réforme institutionnelle majeure du capitalisme américain : le laissez-faire est une impasse, le protectionnisme une plaie, et la question sociale une préoccupation majeure qui laisse planer une menace sur le système. Cette réforme sociale a été le fruit de la victoire du camp démocrate, aux élections présidentielles et législatives de 1932. La victoire de Roosevelt a donné un nouveau visage, à la fois réformiste et plus social aux États-Unis.

---

[56] Bernard Vincent (dir.), *Histoire des États-Unis*, Nouv. éd., Paris : Flammarion, 2001, p. 196.

3.3 Le New Deal, les normes du travail et le commerce international : 1933-1944

Le New Deal[57] s'est traduit par une remise en cause idéologique et pratique du laissez-faire, la mise en œuvre de politiques sociales et par une réforme conséquente de la politique commerciale, qui amorce un tournant vers l'ouverture.

3.3.1 Le New Deal, expression américaine du nouveau libéralisme

Durant les années 1930, le libéralisme a été l'objet de critiques de toutes parts. Aussi, en Europe, les « alternatives » qu'ont été le communisme, le fascisme ou encore le national-socialisme avaient un regain de popularité. D'ailleurs, la crise économique a été vécue comme le résultat direct du libéralisme politique et économique. Face à ces différents concurrents idéologiques, le libéralisme a connu une mutation, évitant par là même sa disparition. Sous les auspices de certains intellectuels, dont Keynes est la figure de proue, un libéralisme à la fois social et progressiste est devenu un courant qui s'est imposé, particulièrement dans les pays anglo-saxons[58]. Cherchant à concilier démocratie libérale, économie de marché et justice sociale, ce courant de pensée donne un rôle de pilote à l'État pour orienter la production et la répartition des richesses.

Des tenants de cette pensée progressiste ont profondément influencé le New Deal. Le *Brains Trust*, un regroupement d'intellectuels entourant Franklin D. Roosevelt, a inspiré l'orientation générale du New Deal, et ce dès les élections primaires de 1932[59]. Cela dit, plusieurs autres

---

[57] Les deux prochaines sections ont fait l'objet d'une recherche que nous avons publié. Les informations présentées se recoupent, ceci dit le présent chapitre ait fait l'objet de recherches supplémentaires. Voir : Sylvain Zini, « Du New Deal au Fair Deal (1933 - 1953) : commerce, plein-emploi et normes de travail », *Note de synthèse*, Montréal : CEIM, 2009.

[58] Le libéralisme réformiste a connu des fortunes diverses, mais il a réussi à s'implanter dans de nombreux pays, comme : l'Angleterre, la France (solidarisme), l'Allemagne, l'Italie et bien évidemment, les États-Unis. Pour une étude complète, voir : Catherine Audard, *Qu'est-ce que le libéralisme ? Éthique, politique, société*, Paris : Gallimard, 2009, pp. 255-330.

[59] Ces intellectuels ont inspiré le programme de Franklin D. Roosevelt. Ils ont introduit les idées de planification, de réformes fiscales et sociales au sein du programme démocrate, qui n'était pas jusque-là explicitement progressiste. Les membres du *Brains trust* ont presque tous été conseillers, membres du cabinet du président ou des Départements durant les deux premiers mandats de l'administration du *New Deal*. Les membres du premier *Brains Trust* ont été : Adolf A. Berle, Samuel I. Rosenman, Raymond Moley, Basil O'Connor, George Peek, Charles William Taussig, Rexford G. Tugwell, Hugh S. Johnson, Frederick Palmer Weber et James Warburg. Trois nouveaux membres sont apparus avec le second mandat de Franklin D. Roosevelt : Benjamin V. Cohen, Thomas G. Corcoran et Felix Frankfurter. Pour une analyse académique : Elliot A. Rosen, *Hoover, Roosevelt, and the Brains Trust: From Depression to New Deal*, New York : Columbia University Press, 1977 ; et Adam Cohen,

sources ont inspiré le libéralisme social aux États-Unis[60]. William James et Herbert Croly en ont été les précurseurs[61]. John Dewey, avec son libéralisme social, a en quelque sorte constitué l'aile gauche du libéralisme progressiste américain[62]. L'institutionnalisme économique a aussi été une source essentielle dans laquelle tous les mouvements progressistes ont puisé[63]. Enfin, après la publication de la *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie* en 1936, le keynésianisme a été mis à contribution pour forger les outils nécessaires à la mise en place de politiques économiques[64].

Le New Deal combinait le respect de la démocratie libérale et de la libre entreprise, avec un encadrement institutionnel permettant un contrôle macro-économique et la mise en œuvre de politiques sociales[65]. Les institutions devaient donner à chacun l'opportunité de parvenir au bonheur, à la prospérité et à la réussite. La doctrine ne rompait donc pas avec l'individualisme, elle cherchait plutôt à le renforcer. La libre entreprise et la propriété privée restaient des principes sacrés. Cela dit, le travail devait être récompensé au prix de l'effort consenti. Plus encore, des lois devaient assurer à ce que chacun puisse bénéficier de conditions de travail décentes ainsi que de revenus proportionnels à la productivité et au progrès économique. Bien que différente du laissez-faire, la philosophie du New Deal s'inscrivait donc bien dans la tradition libérale[66].

Nothing to Fear: FDR's Inner Circle and the Hundred Days That Created Modern America, New York : Penguin Press, 2009. Vu de l'intérieur : Rexford G. Tugwell, *The Brains Trust*, New York : Viking Press, 1969.

[60] Douglas C. Rossinow, *Visions of Progress: The Left-Liberal Tradition in America*, Philadelphia : University of Pennsylvania Press, 2008.

[61] Voir entre autres : Herbert David Croly, *The Promise of American Life*, Cambridge, Mass. : Belknap Press of Harvard University Press, 1965.

[62] John Dewey, *Liberalism and Social Action*, New York : Capricorn, 1963.

[63] John R. Commons et Wesley Mitchell, pour ne citer qu'eux, ont intellectuellement contribué au New Deal. Commons a été un ardent défenseur des normes du travail comme nous l'avons déjà évoqué. Il a beaucoup milité pour l'encadrement réglementaire du marché. Aussi, Mitchell a-t-il permis, à travers son travail, de forger différents indicateurs statistiques essentiels à l'intervention économique de l'État. À ce titre, le National Bureau of Economic Research (NBER) qu'il a dirigé a été un précurseur.

[64] Pour comprendre la diffusion du keynésianisme aux États-Unis durant le New Deal, voir : Walter S. Salant, « The Spread of Keynesian Doctrine and Practices in the United States », dans Peter A. Hall (dir.), *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism Across Nations*, Princeton, N.J : Princeton University Press, 1989, pp. 27 -53 ; et Patrick Renshaw, « Was there a Keynesian Economy in the USA between 1933 and 1945? », *Journal of Contemporary History*, vol. 34, nº 3 (1999), pp. 337–364.

[65] La meilleure défense de l'attachement du New Deal à la pensée des fondateurs des États-Unis est dans : Hubert H. Humphrey, *The Political Philosophy of the New Deal*, Baton Rouge : Louisiana State University Press, 1970.

[66]D'ailleurs, la doctrine qui sotenait ce nouveau modèle s'appelait « *liberalism* » aux États-Unis. Par ailleurs, depuis lors, aux États-Unis, un *liberal* est un progressiste et non un partisan du laissez-faire. James L. Richardson, *Contending Liberalisms in World Politics: Ideology and Power*, Boulder : Lynne Rienner Publishers, 2001. Voir

3.3.2 Les ruptures avec le laissez-faire

Le New Deal, tout en essayant d'enrayer la crise, a cherché à changer le cadre institutionnel américain. Les idées d'intervention de l'État, voire de planification, sont venues sur le devant de la scène au détriment du laissez-faire. Afin de combler le vide créé par la Grande Dépression, le gouvernement a décidé d'agir et de s'impliquer dans la production. À ce titre, le Tennessee Valley Authority (TVA, 1933), un programme de construction d'infrastructures publiques visant à créer de l'activité économique, a été une mesure phare de la remise au travail d'une partie des chômeurs. Par ailleurs, Le National Industrial Recovery Act (NIRA, 1933) a redéfini les règles encadrant le milieu des affaires, tout en apportant un soutien direct aux industries. Ce programme a eu comme ambition de repartir la production industrielle privée, mais aussi d'encadrer celle-ci par des règles. Cette loi a abouti à la mise en place d'une National Recovery Administration (NRA) regroupant tous les ministères impliqués dans la relance de l'industrie[67]. S'il est un secteur qui, déjà malmené, a été dévasté par la crise, c'est bien l'agriculture. Pour pallier cette situation, l'Agricultural Adjustment Act (AAA, 1933) a transformé le marché agricole avec un système de gestion de l'offre et de prix garantis. Les principaux partisans de la planification[68] ont été fortement impliqués dans cette restructuration, qui a permis de relancer la production alors qu'elle était exsangue.

Si ces mesures ont porté leurs fruits, elles ont eu de nombreux bâtons dans les roues de la part de l'opposition comme de la Cour suprême, qui a jugé les deux dernières mesures inconstitutionnelles. Cela dit, cette nouvelle forme d'action a été renforcée après la réélection de 1936. Avec une plus ample majorité au Congrès et pouvant composer avec de nouveaux membres à la Cour suprême, Roosevelt et son équipe ont pu bénéficier de marges de manœuvre politiques plus importantes qu'auparavant[69]. Si la stratégie a permis d'endiguer la crise, elle ne l'a pas pour autant résolu. Le retour au plein-emploi n'a été effectif qu'avec le début de la Deuxième Guerre mondiale, les besoins militaires relançant fortement la

---

aussi : Audard, *op. cit.* ; et Mark Blyth, *Great Transformations: Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*, Cambridge, U.K : Cambridge University Press, 2002.

[67] D'ailleurs, comme nous le verrons ensuite, le département du Travail était très impliqué dans cette structure.

[68] Rexford Tugwell et Raymond Moley, pour ne citer qu'eux.

[69] Pour cette période, voir : John W. Jeffries, « The "New" New Deal: FDR and American Liberalism, 1937-1945 », *Political Science Quarterly*, vol. 105, n° 3 (1990), pp. 397-418 ; et André Kaspi, *Franklin D. Roosevelt*, Paris : A. Fayard, 1988.

production. D'ailleurs, l'administration démocrate a profité du temps de guerre pour verrouiller la nouvelle architecture institutionnelle : l'État devait jouer un rôle actif dans l'économie, et il n'a pas cessé de le faire depuis lors[70].

3.3.3 Mutation du salariat et réformes sociales

Une des particularités de ce nouveau libéralisme est son penchant social. Celui-ci plaidait à la fois pour un renforcement des syndicats, à même de défendre les travailleurs, et la mise en place de droits sociaux. Parmi ceux-ci, il était possible de recenser des droits individuels pour les travailleurs (bénéficier de bonnes conditions de travail), des droits collectifs (droit d'association, de grève et de négociation collective) et des droits à un revenu dans certaines circonstances défavorables (maladie, chômage, vieillesse). Le New Deal a parfaitement intégré ces différentes facettes du nouveau libéralisme. Franklin D. Roosevelt, en nommant Frances Perkins au département du Travail, a choisi d'œuvrer en ce sens[71]. Le Social Security Act (SSA, 1935) a permis de mettre en place un système de pension pour les retraités et des allocations de chômage. La NRA (1933), Le Wagner Act[72] (WA, 1935) puis le Fair Labor Standard Act (1938) ont doté les États-Unis d'un système favorisant la négociation entre les employeurs et les travailleurs et avalisant la possibilité de l'arbitrage de l'État le cas échéant[73]. Dans ce nouveau cadre légal, les syndicats ont été renforcés, ce qui a favorisé les droits d'association et de négociation collective[74].

Cette stratégie réformiste a été le moyen pour le Parti démocrate de s'assurer de l'appui critique d'une partie du mouvement ouvrier, et ce durant toute la période pendant laquelle les

---

[70] Cette thèse est défendue dans Paul R. Krugman, *op. cit*., p. 67-69. Dans le domaine des relations industrielles, nous trouvons une opinion similaire dans : Melvyn Dubofsky, *op. cit.*, pp. 169-195.

[71] George Whitney Martin, *Madam Secretary, Frances Perkins*, Boston : Houghton Mifflin, 1976 ; et Naomi E. Pasachoff, *Frances Perkins Champion of the New Deal*, New York : Oxford University Press, 1999.

[72] Une fois de plus, cette loi a été portée devant la Cour suprême et a été jugée inconstitutionnelle, les lois du travail étant du ressort des États fédérés.

[73] Par ailleurs, dès 1933, Perkins a obtenu la permission de Roosevelt de lancer une campagne favorable à l'adhésion des États-Unis à l'OIT. Frances Perkins, *The Roosevelt I Knew*, New York : The Viking press, 1946, pp. 337-346.

[74] P. Renshaw nous montre à quel point ces deux législations ont joué un rôle majeur dans la revalorisation du syndicalisme américain. Voir : Patrick Renshaw, *op. cit.*, pp. 20-31. Voir aussi Melvyn Dubofsky, *op. cit.*, pp. 127-167.

institutions du New Deal ont existé[75]. Cela a aussi été le moyen de s'assurer le soutien d'un certain nombre de ligues, comités et associations qui sont les ancêtres des ONG actuelles[76].

D'ailleurs, le syndicalisme a connu un bouleversement idéologique et organisationnel. Celui-ci est un effet direct de la crise du syndicalisme de métier, de la mutation économique américaine, de la Grande Dépression et des politiques du New Deal. Premièrement, le syndicalisme de métier pratiqué par l'AFL a alors montré ces limites. Deuxièmement, l'organisation par métier excluait volontairement ou non une majorité de travailleurs, à savoir les ouvriers non qualifiés, les femmes et les enfants. Cette crise de l'AFL, qui s'est exprimée par un tassement de ses effectifs, et est en partie imputable aux changements organisationnels de l'économie américaine. Entre 1890 et 1929, le système industriel américain a connu une profonde mutation. La concentration économique, de pair avec l'organisation scientifique du travail, a conduit à l'émergence de grandes usines employant essentiellement des ouvriers non qualifiés. Ceux-ci ne pouvaient s'organiser sur la base de métier, à l'image des ouvriers d'atelier d'autrefois. La crise de 1929 et la Grande Dépression qui s'en est suivie n'ont que renforcé la crise du syndicalisme aux États-Unis, menant par ailleurs à une radicalisation des travailleurs.

Ceci nous mène à décrire la mutation idéologique et organisationnelle du syndicalisme américain. Premièrement, l'AFL a vu naître en son sein, puis en concurrence avec elle, une nouvelle forme de syndicalisme sur une base industrielle. En 1935, pour le Committee for Industrial Organisation formé au sein de l'AFL, un virage stratégique majeur devait être adopté : la fédération des travailleurs ne devait plus se faire en fonction d'un métier, mais en fonction du lieu de production, et ce quel que soit la tâche du travailleur. Plus à même de répondre à l'évolution de l'économie américaine, cette option a pris de plus en plus de place au sein de l'AFL, ce qui n'était pas du goût de ses dirigeants, qui ont exclu les unités syndicales basées sur l'industrie. Celles-ci ont alors formé en 1936 le Congress for Industrial Organisation (CIO), un nouveau syndicat basé sur l'industrie. L'apparition d'une organisation différente, bien qu'elle ait toujours été minoritaire, a fait beaucoup évoluer le

---

[75] Pour une analyse de cette coalition : Andrew Battista, *op. cit.*, pp. 9-44.
[76] À ce titre, voir : Landon R. Y. Storrs, *Civilizing Capitalism: The National Consumers' League, Women's Activism, and Labor Standards in the New Deal Era*, Chapel Hill : University of North Carolina Press, 2000.

mouvement syndical américain. Afin de limiter l'hémorragie, l'AFL a dû s'ajuster et faire plus de place à des sections voulant s'organiser sur la base de l'industrie. Par ailleurs, le syndicalisme américain a opéré un véritable virage idéologique.

Le volontarisme et l'économicisme, s'ils ont continué d'inspirer l'AFL, ont été concurrencés par la défense d'un paradigme réformiste, particulièrement au sein du CIO. Celui-ci a été influencé à la fois par la crise du paradigme précédent, dont la Grande Dépression a montré les limites, par la nouvelle composition sociologique des syndicats et par une mutation idéologique qui était dans l'air du temps. Ce réformisme était constitué de quatre axes : promouvoir le renforcement du syndicalisme et permettre d'accroître les mécanismes de négociation collective ; accepter le rôle de l'État comme médiateur, mais aussi comme régulateur ; plaider pour la mise en œuvre de programmes sociaux, et pour des politiques favorisant le plein-emploi ; et enfin, accepter de soutenir un parti politique, en l'occurrence le Parti démocrate, sans que cela soit institutionnalisé.

Cette nouvelle stratégie a abouti à une alliance avec l'administration démocrate mettant en œuvre le New Deal[77]. Celle-ci répondait à la fois à une convergence idéologique et organisationnelle, mais elle satisfaisait aussi à un certain opportunisme. Au niveau idéologique, il suffit de regarder la ressemblance du libéralisme réformiste avec le réformisme de la CIO. Certes, des nuances existaient. Sans l'affirmer, le programme du CIO semblait social-démocrate alors que, bien que réformiste, l'inclinaison du New Deal était plutôt libérale. Mais, de manière programmatique, les réformes envisagées allaient dans le même sens. Au niveau organisationnel, les démocrates et le CIO se sont mutuellement aidés afin de renforcer leur position respective. Le syndicat a fourni entre autres des militants lors des campagnes électorales. En échange, certains membres de l'administration démocrate ont été choisis au sein du CIO, comme Sidney Hillman. Enfin, la stratégie de chacun était aussi intéressée : le gouvernement démocrate a mis en place dès 1933 des mesures favorisant l'essor du syndicalisme et de la négociation collective, permettant entre autres au CIO de connaître une croissance constante jusqu'en 1945. En échange, les politiques prosyndicales ont permis aux démocrates de fidéliser l'électorat ouvrier de l'est et du nord des États-Unis,

[77] Andrew Battista, *op. cit.*, pp. 28-33.

sans pour autant s'aliéner le vote du sud, ce qui lui a permis de gouverner pendant vingt années consécutives.

De tout cela, il est ressorti une Amérique en pleine mutation politique, économique et idéologique. D'abord, la scène politique américaine a changé de base : le programme réformiste démocrate est devenu la base de discussions politiques sur lequel s'est progressivement aligné le parti républicain par la suite, malgré une extrême droite revancharde et hostile à cette perspective. Ensuite, l'économie américaine a pris acte de cette mutation et, de gré ou de force, les chefs d'entreprise ont accepté de négocier avec les syndicats et de laisser une place économique plus importante à l'État[78]. Enfin, le libéralisme social est devenu l'idéologie dominante, ce qui a impliqué la promotion de politiques sociales, du syndicalisme et de normes du travail plus rigoureuses.

Il ressort donc que les conditions étaient réunies pour que les États-Unis promeuvent les normes du travail à l'échelle internationale, ce qui a débuté par l'adhésion de ce pays à l'OIT, et ce dès 1933. Néanmoins, avant de se pencher sur cela, et afin de conserver comme point de chute la première clause sociale américaine, il faut revenir sur la mutation de grande ampleur de la politique commerciale américaine.

3.3.4 Une nouvelle politique commerciale : ouverture et réciprocité

La politique commerciale du New Deal cherchait à répondre à l'échec de la politique commerciale précédente, matérialisée par la Loi sur les tarifs douaniers Smoot et Hawley de 1930. En réponse à la crise économique, l'administration et le Congrès républicains ont élaboré un programme d'augmentation drastique des tarifs douaniers pour protéger le marché américain. Si le protectionnisme était la règle depuis la Guerre de Sécession, ce nouveau programme a atteint des sommets, bloquant la plupart des marchandises entrant aux États-Unis. Pour ses concepteurs, la politique en question devait répondre à la Grande Dépression, permettant aux entreprises américaines de reconquérir le marché américain, et ce à l'abri de

[78] Robert M Collins, *The Business Response to Keynes, 1929-1964*, New York : Columbia University Press, 1981. Certains auteurs estiment que l'accord entre *General Motors* et l'*United Auto Worker* de 1949 à Detroit marque le début d'un compromis entre les syndicats et des grandes firmes. Krugman ou encore Levy et Temin parlent du « traité de Detroit ». Paul Krugman, *op. cit.*, pp. 166-171 ; et Frank S. Levy et Peter Temin, « Inequality and Institutions in 20th Century America », *NBER Working paper*, Cambridge Mass. : National Bureau of Economic Research, 2007.

la concurrence. Selon Cordell Hull, le secrétaire d'État de cette administration, et suivi en cela par Franklin D. Roosevelt, ce remède a été pire que le mal. Au lieu de relancer la production, cette politique a réduit considérablement les débouchés extérieurs, car les autres États se sont eux aussi protégés. En plus de la dépression intérieure, la demande extérieure s'est considérablement amenuisée, mettant davantage en difficulté les entreprises américaines.

Cela dit, la libéralisation du commerce, sans parler du libre-échange, n'était pas l'option la plus populaire au sein de l'administration du New Deal. Les membres du *Brains Trust* entourant Roosevelt étaient plutôt nationalistes. Certains d'entre eux ont même promu un fort degré de protection[79]. Pour d'autres, dont ceux travaillant au département du Travail, la priorité était à la reprise économique aux États-Unis et à l'élaboration de réformes sociales nationales. Enfin, pour Cordell Hull, le secrétaire d'État responsable de la politique commerciale, dans une visée internationaliste, la priorité devait être donnée à l'ouverture commerciale[80].

Roosevelt a donc dû concilier les trois positions, il l'a fait en trois temps[81]. Durant le premier mandat[82], Roosevelt a instauré à travers le NIRA un fort interventionnisme économique piloté par le *Brains Trust*. La relance du marché intérieur est jugée prioritaire, et ce avant de s'occuper de la coopération internationale[83]. Dans un second temps, il a soutenu les lois

---

[79] George Peek, responsable de l'administration de l'ajustement de l'agriculture, et Raymond Moley (Département d'État) ont été les principaux protagonistes de ce camp. Pour comprendre la controverse entre Peek et Hull, voir : Daniel Bennett Smith, *Toward Internationalism: New Deal Foreign Economic Policy, 1933-1939*, New York : Garland Pub, 1990 ; et Elliot A. Rosen, *Roosevelt, the Great Depression, and the Economics of Recovery*, Charlottesville : University of Virginia Press, 2005, pp. 132‑150. Par ailleurs, fin 1935, le départ de Peek de l'Administration Roosevelt a symbolisé le tournant définitivement internationaliste de la politique commerciale du New Deal. Voir : Arthur Meier Schlesinger, *L'avènement Du New Deal*, *L'ère de roosevelt, vol. 2*, Paris : Denoël, 1971, pp. 285‑293.

[80] Cordell Hull, *The Memoirs of Cordell Hull*, London : Hodder and Stoughton, 1948.

[81] La définition de la politique commerciale américaine a été réglée dès les primaires démocrates de 1932. Voulant concilier le clan internationaliste avec son programme rédigé par le *Brains Trust*, Roosevelt a promis à Hull une politique commerciale plus libérale après la reprise économique, bien que le nationalisme soit à l'œuvre au début de son mandat. D'après : Elliot A. Rosen, *op. cit.*, p. 340-361. Par ailleurs, dans le livre programme qu'il a publié en 1933, Roosevelt défendait le retour au tarif scientifique, cherchant à égaliser les coûts de production entre les producteurs locaux et les concurrents internationaux. Cela exigeait tout de même selon lui des réductions tarifaires par rapport à l'« infâme » tarif Smoot-Hawley. D'après Franklin D Roosevelt, *Looking Forward*, réed., New York : Simon & Schuster, 2009. L'expression « tarifs infâmes » est tirée de : Alfred E. Eckes, *op. cit*., p. 100.

[82] Il ne faut pas oublier que Franklin D. Roosevelt était sous-secrétaire à la marine dans le gouvernement de Wilson, pour qui Roosevelt avait une certaine admiration. Bien que moins idéaliste que Wilson, il en partageait néanmoins les visées internationalistes. Voir : Firmin Roz, *Roosevelt*, Paris : Dunod, 1948, pp. 32‑38.

[83] La conférence de Londres en 1933, qui visait à résoudre les questions monétaires et commerciales internationales, a été un échec. Roosevelt a contribué à cet échec en faisant passer le message que la reprise

sociales de 1935 et 1937, engageant ainsi les réformes promises. Enfin, dès 1934, mais progressivement, il a autorisé Cordell Hull à amorcer le virage vers la libéralisation commerciale[84]. Suit au déclenchement de la Deuxième Guerre mondiale les États-Unis ont pris les commandes et planifié de l'agenda économique international visant à brosser l'ordre international d'après-guerre. Dès les négociations du prêt-bail, de la Charte de l'Atlantique, les projets multilatéraux se sont dessinés. Cordell Hull a été l'un des architectes des règles du système commercial multilatéral qui en a découlé.

Le tournant étant amorcé dès 1934, la doctrine commerciale prônée par l'Administration Roosevelt, n'était pas orthodoxe[85]. Ce nouvel internationalisme avait peu de choses en commun avec le libéralisme britannique du dix-neuvième siècle. La doctrine qui en est ressortie ne ressemblait en rien à la théorie théories classiques de l'échange international. La question de l'augmentation du bien-être du consommateur semblait ici secondaire. Les principales motivations à l'échange résidaient alors dans les bénéfices que pouvaient tirer les exportateurs de l'échange international, ce qui pouvait conduire au plein-emploi. Pour Hull, les capacités productives des nations excédaient leur demande interne[86]. Le commerce était le moyen d'écouler le surplus de marchandises permettant ainsi l'obtention du plein-emploi. Cette perspective s'est donc naturellement intégrée au programme général du New Deal tourné vers l'emploi. Aussi, la doctrine était-elle mieux à même de répondre aux aspirations de la société américaine et de ses entreprises.

---

américaine passait avant la coopération internationale. D'après : John Kenneth Galbraith, *Money, Whence It Came, Where It Went*, Boston : Houghton Mifflin, 1975.

[84] I. M Destler, *American Trade Politics*, 4th ed, Washington, DC : Institute for International Economics, 2005, pp. 3-20 ; Michael J. Hiscox, « The Magic Bullet? The RTAA, Institutional Reform, and Trade Liberalization », *International Organization*, vol. 53, n° 4 (1999), pp. 669‑698 ; Arthur Schatz, *Cordell Hull and the Struggle for the Reciprocal Trade Agreements Program, 1932-1940*, Thèse de Ph.D., Portland : University of Oregon, 1965.

[85] Nous nous basons sur une base importante de travaux pour élucider les fondements intellectuels, politiques et empiriques de la politique commerciale initiée par Cordell Hull. Parmi ceux-ci : Daniel Bennett Smith, *op. cit.* ; Michael A Butler, *Cautious Visionary: Cordell Hull and Trade Reform, 1933-1937*, Kent, Ohio : Kent State University Press, 1998 ; William Allen, « The International Trade Philosophy of Cordell Hull, 1907-1933 », *The American Economic Review*, vol. 43, n° 1 (1953), pp. 101‑116 ; Lloyd G. Gardner, *Economic Aspects of New Deal Diplomacy*, Madison : University of Wisconsin Press, 1964 ; Christian Deblock, « Le bilatéralisme commercial des États-Unis », in Bernard Remiche et Hélène Ruiz-Fabri (dir.), *Le commerce international entre bi et multilatéralisme*, Bruxelles : Larcier, 2010, pp. 115‑173 ; et Richard N. Gardner, *Sterling-Dollar Diplomacy: Anglo-American Collaboration in the Reconstruction of Multilateral Trade*, Oxford : Clarendon Press, 1956.

[86] William Allen, *loc. cit.*, p. 103

Par ailleurs, et s'appuyant sur la tradition de la politique commerciale américaine, les États-Unis ont changé les méthodes et principes des négociations commerciales. Plutôt que sur la base de la vertu morale des parties prenantes, les concepts de réciprocité et de loyauté sont devenus les nouveaux principes de la politique commerciale américaine. Ces derniers existaient déjà, mais ils visaient à protéger le marché américain. Inversant ainsi leur sens, ils ont dès lors été utilisés pour ouvrir les marchés extérieurs. Premièrement, au lieu de répondre au protectionnisme des autres pays, il s'est agi de prendre des mesures négociées et réciproques d'ouverture des marchés. Deuxièmement, chaque partenaire devait respecter ses engagements et chacun s'engageait à appliquer les règles qu'il avait auparavant approuvées. Enfin, les coûts et les gains relatifs à la libéralisation devaient être équitablement répartis. Troisièmement, les parties contractantes pouvaient recourir le cas échéant à un mécanisme de résolution des différends, renforçant ainsi les engagements pris.

Cet internationalisme libéral, progressif et pragmatique a permis de conserver un consensus au sein de l'administration démocrate, et ce malgré les craintes des clans les plus nationalistes. Ainsi, en plus d'être la matérialisation d'une nouvelle doctrine, la loi de 1934 et celles qui ont suivi ont permis de centraliser la politique commerciale au profit du Secrétaire d'État, et donc au détriment du Congrès[87], ce qui a ainsi permis de soustraire partiellement celle-ci aux intérêts économiques immédiats. Cette nouvelle architecture institutionnelle a aussi abouti à la conclusion de 29 accords commerciaux réciproques bilatéraux entre 1934 et 1947. Elle a par ailleurs été le pivot autour duquel se sont déroulées les négociations du GATT en 1947, puis de l'Organisation internationale du commerce entre 1945 et 1950. Or, la première clause sociale d'inspiration américaine devait faire partie intégrante de cette OIC. Mais, avant de revenir sur cette question, revenons sur les principes de ce nouvel ordre international et sur la place respective du commerce et des normes du travail au sein de celui-ci.

---

[87] Ce n'est pas le moindre des gains, car le Congrès gardait jalousement cette prérogative depuis que la Constitution lui en avait fait dévotion. Voir : Christer Olsson, *Congress and the Executive: The Making of United States Foreign Policy, 1933-1940*, Solna : Esselte Studium, 1982, pp. 22-85 ; Judith Goldstein, *Ideas, Interests, and American Trade Policy*, Ithaca : Cornell University Press, 1993 ; Cynthia Ann Hody, *The Politics of Trade American Political Development and Foreign Economic Policy*, Hanover : University Press of New England, 1996 ; et Robert A. Pastor, *Congress and the Politics of U.S. Foreign Economic Policy, 1929-1976*, Berkeley : University of California Press, 1980.

3.4 La planification de lôordre international dôaprès-guerre et la place respective du commerce et des normes du travail

3.4.1 De l'échec de l'ordre promu par la SDN à la Deuxième Guerre mondiale

Si le bilan de l'entre-deux-guerres en termes de régulations internationales du travail n'est pas nul, il reste malgré tout mitigé. Parmi les acquis, soulignons que l'OIT a été une plateforme qui a permis la mise en relation des syndicats des différents pays. Elle a aussi permis de mobiliser des membres de différents gouvernements au sujet des normes et conditions de travail, ce qui était loin d'être automatique auparavant. Enfin, les conventions internationales du travail ont offert l'occasion de fixer aux États membres des objectifs, si ce n'est des obligations en termes de régulation du travail. Reste que le caractère volontaire quant à l'application des conventions a rendu difficile la mise en œuvre de celles-ci. Aussi, la faiblesse des institutions de la SDN a-t-elle contribué au repli national suivant la crise de 1929. Enfin, voulant éviter le pire durant les années 1930, l'OIT s'est-elle accommodée des régimes dictatoriaux et fascistes qui se sont multipliés durant ces années-là, et ce malgré leur refus du pluralisme politique et syndical qui compte parmi les fondements de l'organisation. Ainsi, en plus de la déliquescence de l'économie mondiale, et celle des économies nationales, le manque de crédibilité de l'OIT et de la SDN a impliqué la remise à plat complète des fondements de la coopération internationale après la Deuxième Guerre mondiale qui a alors éclaté. Dès l'éclatement de celle-ci, l'Administration américaine a su que les États-Unis devraient tôt ou tard s'y impliquer, et prendre ensuite le leadership de la reconstruction économique, politique et institutionnelle du monde. C'est dans ce contexte que sont apparus, dès 1940, les premiers plans américains d'une telle reconstruction, plans qui ont été l'objet de négociations avec les Anglais dès que ceux-ci ont sollicité le soutien économique des États-Unis.

3.4.2 La Charte de Philadelphie : vers une justice sociale mondiale ?

De 1940 à 1945, le siège de l'OIT a été déménagé en Amérique du Nord, au sein l'université McGill, située à Montréal. Durant cette période, l'organisation est munie d'un faible financement et d'un effectif famélique. Cela dit, l'essentiel de son activité a été de planifier le rôle de cette organisation dans l'ordre international à la suite de la guerre advenant la victoire

des Alliés. C'est pourquoi dès 1944, alors que la situation militaire avait tourné en faveur de ceux-ci, les États-Unis ont commencé les pourparlers internationaux, notamment ceux de Bretton Woods. Mais, quelques mois avant ceux-ci, l'OIT, avec l'appui des puissances alliées, à l'exception de l'URSS, a ouvert le bal à travers la Conférence internationale du travail de Philadelphie, de laquelle découla la déclaration du même nom. L'OIT, de par cette déclaration prétendait à un rôle majeur dans le nouvel ordre économique et social international à construire.

En rédigeant cette déclaration, les membres de l'OIT ont fait de la justice sociale la finalité du progrès économique, le deuxième devant être au service du premier[88]. En fait, cette déclaration énonçait que le progrès économique était essentiel, mais que celui-ci s'avérait inutile s'il ne permettait pas à tout le monde d'en bénéficier[89]. Ainsi, la question des normes du travail n'était plus une question périphérique, mais une dimension centrale de la nouvelle conception du monde en vigueur. Comme le rappelait Morse :

> Le problème des conditions de travail n'était plus considéré seulement en fonction de la nécessité d'éliminer certaines situations pénibles, mais placé dans le contexte plus large de mesures générales portant sur les salaires, la durée du travail et d'autres domaines, lesquelles devaient être conçues de façon à assurer une participation plus équitable aux fruits du progrès économique et social.[90]

Ainsi, le méliorisme était-il devenu prédominant. Par ailleurs, les références au plein-emploi, au droit à une sécurité sociale et à l'obtention d'une résorption de la pauvreté reflétaient les aspirations de l'époque, comme le rappelait judicieusement F. D. Roosevelt, appelé à commenter la déclaration[91].

---

[88] Bonvin insiste sur ce changement : l'économie et le social ne sont plus à égalité, comme dans la constitution de l'OIT, le social étant au-dessus de l'économique. Jean-Michel Bonvin, *op. cit.*, p. 41.

[89] Le texte précise en fait la finalité : « tous les êtres humains, quels que soient leur race, leur croyance ou leur sexe, ont le droit de poursuivre leur progrès matériel et leur développement spirituel dans la liberté et la dignité, dans la sécurité économique et avec des chances égales » ; ensuite, il explique que : « tous les programmes d'action et mesures prises sur le plan national et international, notamment dans le domaine économique et financier, doivent être appréciés de ce point de vue et acceptés seulement dans la mesure où ils apparaissent de nature à favoriser, et non à entraver, l'accomplissement de cet objectif fondamental ». Dans : Conférence Internationale du travail, « Déclaration de Philadelphie », *Bibliothèque Jeanne Hersch*, 10 mai 1944, disponible à l'adresse URL : http://www.aidh.org/Biblio/Text_fondat/OIT_01.htm.

[90] David A. Morse, *op. cit.*, p. 35.

[91] D'après Roosevelt : « Your Declaration sums up the aspirations of an epoch which has known two world wars. I confidently believe that future generations will look back upon it as a landmark in world thinking ». Franklin Delano Roosevelt, « Adress by the President of United States of America to the Delegates Attending the Twenty-

Trois autres éléments sont venus conforter la compatibilité de ce nouveau souffle de l'OIT avec le libéralisme réformiste défendu par les États-Unis à cette époque : la complémentarité des différentes organisations économiques internationales en vue d'atteindre les objectifs énoncés ; la nécessaire ouverture et expansion du commerce international ; et la nécessité de faire progresser les normes du travail en lien avec le développement économique et la croissance de la productivité.

Pour les deux premiers points, la partie IV de la déclaration est on ne peut plus claire :

> Convaincue qu'une *utilisation plus complète et plus large des ressources productives du monde*, nécessaires à l'accomplissement des objectifs énumérés dans la présente Déclaration, peut être assurée par une action efficace sur le plan international et national, et notamment par des mesures tendant à promouvoir l'expansion de la production et de la consommation, à éviter des fluctuations économiques graves, à réaliser l'avancement économique et social des régions dont la mise en valeur est peu avancée, à assurer une plus grande stabilité des prix mondiaux des matières premières et denrées, et à *promouvoir un commerce international de volume élevé et constant*, la Conférence promet *l'entière collaboration de l'Organisation internationale du travail avec tous les organismes internationaux auxquels pourra être confiée une part de responsabilité dans cette grande tâche*, ainsi que dans l'amélioration de la santé, de l'éducation et du bien-être de tous les peuples.[92] [C'est nous qui soulignons]

Ainsi, l'OIT s'est-elle engagée à collaborer avec les futures organisations permettant d'atteindre les objectifs cités plus haut, à savoir une croissance économique garante de progrès social. L'agenda mis en place a donc été celui d'une approche intégrée au sein de laquelle les questions économiques et sociales internationales sont abordées de front. Plus particulièrement, en ce qui nous concerne, l'OIT s'est engagé à défendre une économie mondiale ouverte et à collaborer avec l'organisation qui se chargera du commerce pour promouvoir une perspective commune.

Par ailleurs, loin d'être uniforme, la promotion de la justice sociale devait être différenciée en fonction du degré de développement :

> La Conférence affirme que les principes énoncés dans la présente Déclaration sont pleinement applicables à tous les peuples du monde, et que, si, dans les modalités de leur application, *il doit être dûment tenu compte du degré de développement social et*

Sixth Session of the International Labour Conference », *Bulletin Officiel de l'OIT*, vol. XXVI, n° 1 (1944), pp. 119 -120.

[92] Conférence Internationale du travail, *op. cit.*, 10 mai 1944.

> *économique de chaque peuple*, leur application progressive aux peuples qui sont encore dépendants, aussi bien qu'à ceux qui ont atteint le stade où ils se gouvernent eux-mêmes, intéresse l'ensemble du monde civilisé.[93] [C'est nous qui soulignons]

De tout cela, il ressort une compatibilité totale avec le nouveau libéralisme à la fois social et mélioriste. Plus particulièrement, le gouvernement américain dirigé par Franklin Delano Roosevelt voyait dans cette déclaration le germe de l'internationalisation du programme qu'il appliquait aux États-Unis[94]. D'ailleurs, l'émergence du leadership américain ressort du vocabulaire qui est utilisé. C'est aussi ce que confirment les positions de Frances Perkins, secrétaire américaine au Travail des États-Unis et représentant son gouvernement au sein de la Conférence. Celle-ci comptait sur l'OIT pour inciter les négociateurs des autres accords internationaux à prendre en compte l'amélioration des normes du travail en leur sein.

> In addition, whenever international economic arrangements are being consummated, […], the negotiators should bear constantly in mind the possibility of utilising those negotiations and instruments as a means of improving labour standards, and the I.L.O. should be in a position to make appropriate suggestions to these other bodies.[95]

Enfin, elle rappelait et confirmait un des postulats du libéralisme réformiste : la coopération économique et sociale internationale est une condition essentielle pour assurer et promouvoir la paix.

> The United Nations are pledged to seek to achieve freedom from want for the mass of the populations. In formulating these labour and social standards which are described on our agenda, we have an opportunity today and an obligation to advance standards of living throughout the world, through the instrumentality of the peace settlement.[96]

À ce titre, un autre courant, l'internationalisme libéral, a fait du commerce un moyen pour pacifier le monde. Ce n'est manifestement pas un hasard si l'agenda social et l'agenda commercial internationaux se sont croisés à cette époque.

---

[93] Ibid.
[94] Faut-il rappeler que les deux représentants gouvernementaux des États-Unis à la conférence de Philadelphie étaient Frances Perkins et Elbert Thomas, un internationaliste libéral et progressiste Voir : Edward C. Lorenz, *op. cit.*, pp. 123-124.
[95] L'intervention de Frances Perkins et reproduite dans : International Labour Office et International Labour Conference, *« A New Era »: The Philadelphia Conference and the Future of the I.L.O.*, Montréal : Bureau international du travail, 1944, p. 3.
[96] *Ibid.*, p. 3.

3.4.3 Le Prêt-Bail, la Charte de l'Atlantique et la Conférence La Havane : commerce et travail, des enjeux reliés

Dès 1941, le Congrès américain a accordé à son gouvernement le droit de négocier des accords dits de « prêts-bail » à l'égard de la Grande-Bretagne[97]. Les négociations encadrant cette aide ont eu une signification particulière, car elles ont inauguré les premiers pourparlers visant à planifier un nouvel ordre international. Au sein de ces documents, les États-Unis ont cherché à mettre en place des objectifs visant à stabiliser le monde aux niveaux économique et politique. Entre autres, les questions commerciales et la question de normes sociales ont été évoquées. Cette planification s'est poursuivie lors de la signature de la Charte de l'Atlantique. Les articles 5 et 6[98] de ce document confirmaient que la paix devait être accompagnée de mesures sociales. L'amélioration des normes du travail y figurait en bonne position. Par ailleurs, l'article 7 de cette Charte ouvrait la porte au processus de libéralisation commerciale qui s'est mis par la suite en place[99].

Cette planification a mis en jeu, aux États-Unis comme en Grande-Bretagne, des idées et des intérêts divergents, voire contradictoires. Au sein de ces conflits, les questions du commerce et des normes du travail sont essentielles. Trois débats ont eu lieu : (1) quel régime commercial international adopter ; (2) quel degré d'intervention économique de l'État est

---

[97] Cette loi a permis à ce pays, mais aussi à d'autres, de bénéficier de l'appui financier des États-Unis et de l'apport d'armes américaines « à crédit », les moyens financiers des alliés faisant défaut.

[98] « Fifth, [The United States of America the United Kingdom] desire to bring about the fullest collaboration between all nations in the economic field with the object of securing, for all, *improved labor standards, economic advancement and social security* ;
Sixth, after the final destruction of the Nazi tyranny, they hope to see established a peace which will afford to all nations the means of dwelling in safety within their own boundaries, and which will afford assurance that all the men in all the lands may live out their lives *in freedom from* fear and *want* ; […] » C'est nous qui soulignons. President of United States and Prime minister of United Kingdom, *Atlantic Charter*, Placentia Bay, Terre Neuve, 14 août 1941.

[99] « In the final determination of the benefits to be provided to the United States of America by the Government of the United Kingdom in return for aid furnished under the Act of Congress of March 11, 1941, the terms and conditions thereof shall be such as not to burden commerce between the two countries, but to promote mutually advantageous economic relations between them and the betterment of world-wide economic relations. *To that end, they shall include provision for agreed action by the United States of America and the United Kingdom, open to participation by all other countries of like mind, directed to the expansion*, by appropriate international and domestic measures, of production, employment, and the exchange and consumption of goods, which are the material foundations of the liberty and welfare of all peoples ; *to the elimination of all forms of discriminatory treatment in international commerce, and to the reduction of tariffs and other trade barriers ;* and, in general, to the attainment of all the economic objectives set forth in the Joint Declaration made on August 14, 1941, by the President of the United States of America and the Prime Minister of the United Kingdom. » [c'est nous qui soulignons]. *Ibid*.

acceptable en vue du plein-emploi, et (3) dans quelle mesure le plein-emploi, les normes équitables de travail et la libéralisation du commerce sont liés, et quelle est la hiérarchie de ces normes.

Premièrement, les dirigeants des deux pays avaient des visions très éloignées de l'ordre commercial à mettre en place. Comme le rappelle Susan Aaronson[100], à la sortie de la guerre, le régime commercial en formation a exclu deux utopies commerciales : le libre-échange intégral et immédiat, que toutes les nations auraient refusé, et le protectionnisme intégral, jugé responsable de la crise. Le département d'État américain a promu une ouverture commerciale multilatérale et inconditionnelle. Du côté des Britanniques, on défendait une ouverture préférentielle bilatérale - à vrai dire impériale, et soumise au plein-emploi. Si Cordell Hull et le département d'État qu'il dirigeait sont impliqués dans la défense de la libéralisation des échanges, il est clair qu'ils ont dû faire des compromis afin d'obtenir gain de cause en définitive, les Britanniques cherchant par tous les moyens à défendre leur système de préférences impériales, incompatibles en principe avec un système régi par la clause de la nation la plus favorisée[101].

Cela dit, étonnamment, les négociations, qui ont abouti à la charte de l'OIC, sont parties d'une initiative d'union commerciale, défendue par l'économiste James Meade, travaillant au cabinet de guerre britannique. Néanmoins, comme dans toutes négociations, le projet initial a été altéré lors des discussions. De 1943 à 1945, ce sont les Britanniques et les Américains qui ont discuté du projet, de 1945 à 1948, les négociations internationales se sont élargies à un grand nombre de pays. Elles ont abouti à la Conférence mondiale sur le commerce et l'emploi tenue à La Havane, de laquelle est sortie une charte pour l'Organisation internationale du commerce. De tout ce processus de négociations, il est ressorti que les États-Unis ont réussi à marquer le projet de leur empreinte. La philosophie du texte négocié se basait sur les concepts de réciprocité, de non-discrimination et du renforcement des engagements pris. La méthode employée par Cordell Hull pour changer le cours de la

---

[100] Susan A. Aaronson, *Trade and the American Dream: A Social History of Postwar Trade Policy*, Lexington : University Press of Kentucky, 1996, p. 13-22 .

[101] Richard N. Gardner, *op. cit.* ; Jean-Christophe Graz, *Aux Sources De l'OMC, La Charte De La Havane, 1941-1950*, Genève : Librarie Droz, 1999 ; et Ernest F. Penrose, *Economic Planning for the Peace*, Princeton : Princeton University Press, 1953.

politique commerciale des États-Unis a donné ses fruits à l'échelle internationale. Ainsi, plus que la promotion du libre-échange, le processus de libéralisation des échanges a-t-il mis en exergue la capacité de mieux exporter, ce qui, avec la réciprocité, a impliqué d'ouvrir le marché intérieur[102]. Certes, le document a fait de nombreuses concessions, reconnaissant notamment, le recours à des zones économiques préférentielles, tout en le limitant. Aussi, afin de préserver le mouvement général de libéralisation, l'OIC a-t-elle permis le recours à des mesures temporaires de protections lorsque certains secteurs sont en danger, ou encore dans une situation de dégradation de la balance des paiements. Enfin, dans une visée pragmatique, le processus de libéralisation envisagé était graduel. Cela dit, les restrictions quantitatives ont été interdites, et les grilles tarifaires étaient sous contrôle. Enfin, de concert avec la nouvelle prépondérance du keynésianisme, le plein-emploi a été élevé au titre d'objectif principal et la stabilisation des économies interne était prioritaire au processus de libéralisation[103].

Ce qui marque plus encore le texte de la Charte, de notre point de vue, c'est l'émergence de la première clause sociale, celle-ci s'imbriquant étroitement dans les principes défendus par les États-Unis au sujet de la libéralisation du commerce. Il s'agissait de concilier l'ouverture commerciale et le respect des normes internationales du travail. L'article 7 de la Charte de La Havane consacrait ce lien et en faisait une condition à la libéralisation[104]. Comment expliquer cette apparition des normes de travail équitables dans le texte de la Charte de La Havane?

---

[102] Selon l'article 17.2.b de cette charte : « Aucun État membre ne sera tenu de faire des concessions unilatérales, ni de faire des concessions à d'autres États membres pour lesquelles il ne recevrait pas en retour de concessions suffisantes. » Dans Conseil économique et social de l'ONU, Conférence des nations unis pour le commerce et le développement, *Charte de La Havane*, La Havane, 24 mars 1948, disponible sur le site des éditions de la documentation française : http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/omc/pdf/ doclahavane.pdf, p. 401. Cet article est bien la preuve que la réciprocité a fait son chemin dans les négociations commerciales internationales.

[103] « En se proposant le but général suivant :
Atteindre les objectifs fixés par la Charte des Nations Unies, particulièrement le relèvement des niveaux de vie, *le plein emploi* et les conditions de progrès et de développement dans l'ordre économique et social envisagé à l'article 55 de cette Charte.
À CET EFFET, elles prennent individuellement et collectivement l'engagement d'encourager les mesures nationales et internationales qui permettront d'atteindre les objectifs ci-après :
1. Assurer une *ampleur toujours croissante du revenu réel et de la demande effective*, développer la production, la consommation et les échanges de marchandises, et contribuer ainsi à l'équilibre et à l'expansion de l'économie mondiale. […] » [souligné par nous S.Z.] Conseil économique et sociale de l'ONU, *op. cit.,* 24 mars 1948*,* p. 383.

[104] À ce sujet, voir Christian *loc. cit.*, pp. 15-18 ; Elissa Alben, « GATT and the Fair Wage: A Historical Perspective on the Labor-Trade Link », *Columbia Law Review*, vol. 101, n° 6 (2001), pp. 1410-1447 ; et Steve

Pour répondre à cette question, nous avons étudié les procès-verbaux rédigés durant les pourparlers qui se sont déroulés entre 1946 et 1948. Les négociations se sont divisées en quatre cycles :

1) la Conférence de Londres (15 octobre – 26 octobre 1946)[105] ;

2) la Conférence de New York (20 janvier – 25 février 1947)[106] ;

3) la Conférence de Genève (8 avril - 26 août 1947)[107]

Charnovitz, « The Influence of International Labour Standards on the World Trading Regime. A Historical Overview », *International Labour Review*, vol. 126, n° 5 (1987), pp. 565-584.

[105] United Nations, Economic and Social Council, Preparatory Committee of the International Conference Trade and Employment, *Verbatim report of the third plenary meeting held at Church House*, Westminster, 17 octobre, 1946, E/PC/T/PV/3 ; *Idem*, *Memorandum on the Objectives of the International Trade Organization in Respect to Employment*, (Submitted by the Secretariat), Londres, 19 octobre 1946, E/PC/T/C3/5 ; *Idem*, *Verbatim report of the First Meeting of Committee I*, Londres, 18 octobre 1946, E/PC/T/C.I./PV/1 ; *Idem*, *Verbatim report of the Second Meeting of Committee I*, Londres, 21 octobre 1946, E/PC/T/C.I./PV/2 ; *Idem*, *Verbatim report of the Second Meeting of Committee I*, Londres, 21 octobre 1946, E/PC/T/C.I./10 ; *Idem*, *Committee I ; Report of the Sub-Committee*, 4 novembre 1946, E/PC/T/C.I./11 ; *Idem*, *Verbatim report of the Third Meeting of Committee I*, Londres, 7 novembre 1946, E/PC/T/C.I./PV/3 ; *Idem*, *Draft report of Committee I*, Londres, 9 novembre 1946, E/PC/T/C.I./14 ; *Idem*, *Verbatim report of the Fourth Meeting of Committee I*, Londres, 14 novembre 1946, E/PC/T/C.I./PV/4 ; *Idem*, *Committee I. Methods to maxmise employment. - Draft Resolution adopted for submission to the Council of the ICC*, Londres, 13 novembre 1946, E/PC/T/C.I./17 ; *Idem*, *Report of Committee I*, Londres, 19 novembre 1946, E/PC/T/16.

[106] United Nations, ECOSOC, Legal Drafting Sub-Committee, Preparatory Committee of the International Conference Trade and Employment, *Text of Articles as Re-Drafted at the First Meeting*, Genève, 30 janvier 1947, E/PC/T/C.6./W. 32 ; *Idem*, *Text of Chapters III and IV as Redrafted by the Legal Drafting Sub-Committee*, Genève, 13 février 1947, E/PC/T/C.6/73 ; United Nations, ECOSOC, Preparatory Committee of the International Conference Trade and Employment, *Report of the Drafting Committee of the Preparatory Committee of United Nations Conference on Trade and Employment*, Genève, 19 février 1947, E/PC/T/C.6/95 ; *Idem*, *Report of the Drafting Committee of the Preparatory Committee of the United Nations Conference on Trade and Employment - 20 January to 25 February 1947*, New York, 5 mars 1947, E/PC/T/34.

[107] United Nations, ECOSOC, Second Session of the Preparatory Committee of the United Nations Conference on Trade and Employment, *Report from the International Chamber of Commerce*, Genève, 14 avril 1947, E/PC/T/44 ; *Idem*, *Annotated Agenda. Prepared by the Secretariat for the Discussion of Chapters III and IV*, Genève, 13 mai 1947, E/PC/T/W/87 ; *Idem*, *Draft Charter. Amendments Proposed by the United Kingdom Delegation. Article 5*, Genève, 16 mai 1947, E/PC/T/W/85 ; *Idem*, *Draft Charter, Chapter III*, Genève, 16 mai 1947, E/PC/T/W/86 ; *Idem*, *Draft Charter. Chapter III. Amendments proposed by the Cuban Delegation. Redraft the title of Chapter III as follows : Demand, Production and Employment*, Genève, 19 mai 1947, E/PC/T/W/95 *Idem*, *Draft Charter, Amendments Submitted by the New Zealand Delegation, to Chapters 3 and 4*, Genève, 19 mai 1947, E/PC/T/W/96 ; *Idem*, *Verbatim Report - Fifth Meeting in Executive Session*, Genève, 22 mai 1947, E/PC/T/A/PV.1 ; *Idem*, *Annotated Agenda. Prepared by the Secretariat for the Discussion of Chapters III and IV*, Genève, 13 mai 1947, E/PC/T/A/PV.1 ; *Idem*, *Proposal by the Delegation of the Union of South Africa. "Article 5. Fair Labour Standards" to be replaced by the following new article 5*, Genève, 28 mai 1947, E/PC/T/W/133 ; *Idem*, *Non-Governmontal Organizations, Summary Record of Meeting of Consultative Committee with Represontative of the World Federation of Trade Unions*, Genève, 21 octobre 1947, E/PC/T/88 ; *Idem, Report to Commission A by the Sub-Committee on Chapter III*, Genève, 5 juin 1947, E/PC/T/95 ; *Idem*, *Note by the Secretariat*, Genève, 6 juin 1947, E/PC/T/89 ; United Nations, ECOSOC, *Idem*, *Verbatim Report. Sixteenth Meeting of Commission A*, Genève, 23 juin 1947, E/PC/T/A/PV/16 ; United Nations, ECOSOC, *Idem, Summary Record of the Meeting of the Consultative Committee with the Representative of the World Federation of Trade Unions*, Genève, 27 juin 1947, E/PC/T/110 ; *Idem*, *Report of the Legal Drafting Committee on Chapter III of the Charter*, Genève, 4 juillet 1947, E/PC/T/166 ; *Idem*, *Draft Charter*, Genève, 4 juillet 1947, E/PC/T/W/236 ; *Idem*, *Activities of the Economic and*

et 4) la Conférence de la Havane (21 novembre 1947 -24 mars 1948)[108].

L'inclusion d'un article sur les normes du travail a été discutée durant la première conférence à Londres. La question des droits des travailleurs a été avancée dans un premier temps par la délégation cubaine dès la tenue de la séance inaugurale. Pour le négociateur cubain, Alberto Inocente Alvarez :

Employment Commission, Genève, 7 juillet 1947, E/PC/T/122 ; *Idem*, *Progress Report from Opening of the Conference on 10 April, 1947 to Date*, Press Release No. 262, Genève, 28 juillet 1947. *Idem*, *Report of the Second Session of the Preparatory Committee of the United Nations Conference on Trade and Employment*, Genève, 19 août 1947, E/PC/T/180.

[108] United Nations, ECOSOC, United Nations Conference on Trade and Employment, *An Informal Summary of the ITO Charter*, La Havane, 21 novembre 1947, E/CONF.2/INF.8 ; *Idem*, *General Committee - Summary Record of the First Meeting*, La Havane, 1er décembre 1947, E/CONF.2/11/add.3 ; *Idem*, *Draft Charter - Mexico : Proposed Amendments*, La Havane, 2 décembre 1947, E/CONF.2/11/add.28 ; *Idem*, *First Committee : Employment and Economic Activity - Preliminary Annotated Agenda for Chapter II - Employment and Economic Activity - Prepared by the Secretariat*, La Havane, 3 décembre 1947, E/CONF.2/C.1/3 ; *Idem*, *Argentine Statement*, La Havane, 4 décembre 1947, E/CONF.2/13 ; *Idem*, *First Committee : Employment and Economic Activity - Draft Charter Haiti : Proposed Addition*, La Havane, 4 décembre 1947, E/CONF.2/C.1/3/add.1 ; *Idem First Committee : Employment and Economic Activity - Draft Charter - Uruguay : Proposed Amendment*, La Havane, 4 décembre 1947, E/CONF.2/C.1/3/add.2 ; *Idem*, *First Committee : Employment and Economic Activity - Summary Record of the Fifth Meeting*, La Havane, 5 décembre 1947, E/CONF.2/C.1/SR.5 ; *Idem*, *Extracts from the Report of the Sub-Committee which Prepared the Geneva Text of Chapter II - Employment and Economic Activity*, La Havane, 5 décembre 1947, E/CONF.2/C.1/5 ; *Idem*, *First Committee : Employment and Economic Activity - Draft Charter - Union of South Africa : Proposed Amendment*, La Havane, 6 décembre 1947, E/CONF.2/C.1/3/add.3 ; *Idem*, *First Committee : Employment and Economic Activity - Draft Charter - Colombia : Proposed Amendment*, La Havane, 6 décembre 1947, E/CONF.2/ C.1/3/add.5 ; *Idem*, *First Committee : Employment and Economic Activity - Annotated Agenda for chapter II - Employment and Economic Actitvity - Prepared by the Secretariat*, La Havane, 8 décembre 1947, E/CONF.2/C.1/7 ; *Idem*, *First Committee : Employment and Economic Activity - Draft Charter - United States : Proposed Amendment - Article 4 - Fair Labour Standards*, La Havane, 8 décembre 1947, E/CONF.2/C.1/7/add.1 ; *Idem*, *First Committee : Employment and Economic Activity - Summary Record of the Sixth Meeting*, La Havane, 8 décembre 1947, E/CONF.2/C.1/SR.6 ; *Idem*, *Sub-Committee A of the First Committee - Report of the Drafting Group on Article 4*, La Havane, 13 décembre 1947, E/CONF.2/C.1/A/W.1 ; *Idem*, *First Committee : Employment and Economic Activity - Report of Sub-Committee A - "Fair labour standards"*, La Havane, 16 décembre 1947, E/CONF.2/C.1/9 ; *Idem*, *First Committee : Employment and Economic Activity - Proposal by the Representative of the International Labour Organization Relating to the Report of Sub-Committee A*, La Havane, 18 décembre 1947, E/CONF.2/C.1/12 ; *Idem*, *First Committee : Employment and Economic Activity - Summary Record of the Eighth Meeting*, La Havane, 19 décembre 1947, E/CONF.2/C.1/SR.8 ; *Idem*, *First Committee : Employment and Economic Activity - Text Approved by the First Committee during the Eighth and Ninth Meetings*, La Havane, 20 décembre 1947, E/CONF.2/C.1/15 ; *Idem*, *First Committee : Employment and Economic Activity - Summary Record of the Ninth Meeting*, La Havane, 20 décembre 1947, E/CONF.2/C.1/SR.9 ; *Idem*, *First Committee : Employment and Economic Activity - Proposed Redraft of Article 7 Suggested by the Delegation of Belgium*, La Havane, 30 décembre 1947, E/CONF.2/C.1/15/add.1 ; *Idem*, *First Committee : Employment and Economic Activity - Summary Record of the Tenth Meeting*, La Havane, 9 janvier 1948, E/CONF.2/C.1/SR.10 ; *Idem*, *Proposed redraft of the final text of chapter II*, La Havane, 17 janvier 1948, E/CONF.2/C.8/1 ; *Idem*, *First Committee : Employment and Economic Activity - Draft Report to the Conference*, La Havane, 27 février 1947, E/CONF.2/C.1/23 ; *Idem*, *First Committee : Employment and Economic Activity - Summary Record of the Twelfth Meeting*, La Havane, 1er mars 1948, E/CONF.2/ SR.12 ; *Idem*, *First Committee : Employment and Economic Activity - Report to the Conference*, La Havane, 5 marsv 1948, E/CONF.2/55 ; *Idem*, *Final Act and Related Documents*, La Havane, 4 avril 1948, E/CONF.2/ FINAL ACT & RELATED DOCUME..

> In order that the new commercial regime that we are now trying to set up may be in a position to meet the needs and hopes of my country it is essential that the Charter which is submitted for our discussion shall be so modified that the achievement of these ends may be facilitated, not only for those countries who possess an economic structure and are already highly developed, but also for others like ourselves faced with the urgent necessity of setting on foot their internal industrial development and of obtaining for the people a higher standard of life and employment.
>
> […] we should like to set out briefly the general principles which should be introduced into the Charter, so that it meets the requirements and aspirations of other countries in a similar position to ourselves.
>
> These principles are as follows.
>
> Firstly, the achievement of complete employment is not sufficient to increase the purchasing power of countries it is necessary at the same time to set up a wage system, working conditions and social benefits which will allow the working classes to enjoy an adequate standard of living, raising as far as possible its level of life and purchasing power. […][109]

Dans la Conférence de Londres, cette question a été traitée dans le comité I chargé de rédiger les articles consacrés à l'emploi et l'activité économique. Les négociateurs cubains ont donc profité de la première réunion du comité I pour soumettre leur proposition. Le président du Comité a repoussé la demande cubaine, arguant que la question était du ressort de l'OIT[110]. Mais M. Fresquet, le négociateur cubain, s'est réservé le droit de rédiger une proposition d'article sur le sujet, et de la soumettre à la deuxième réunion du comité. L'article proposé pouvait se lire comme suit :

> CHAPTER III. EMPLOYMENT PROVISIONS
>
> Article 4. General Undertaking to Promote Full Employment.
>
> 2. Each member agrees to eliminate sweating working conditions without social insurance benefits, principally in the manufacture of articles for exportation, as they result in a situation contrary to the principles of the Organisation, producing a condition of unfair competition, not through efficiency, but through the exploitation of the working class. The members, therefore, should endeavour to establish a salary regime and general working conditions which would enable the workers to bear a dignified existence.[111]

---

[109] United Nations, Economic and Social Council, preparatory committee of the International Conference Trade and Employment, *Verbatim report of the third plenary meeting held at Church House*, Westminster, 17 octobre, 1946, E/PC/T/PV/3, p. 7.

[110] United Nations, ECOSOC, Preparatory committee of the international conference on trade and employment, *Verbatim report of the second meeting of committee I*, Londres, 21 octobre 1946.

[111] United Nations, ECOSOC, preparatory committee of the international conference on trade and employment, *Observations by the Cuban delegation*, Londres, 28 octobre 2012.

Suite à cette proposition, le président du Comité I a décidé de constituer un sous-comité pour régler la question[112]. Après délibération, celui-ci a reformulé l'article sous la forme suivante :

> 4. Each member, recognizing that all countries have a common interest in the maintenance of fair labour standards, related to national productivity, agrees to take whatever action may be appropriate and feasible to eliminate sub-standard conditions of labour in production for export and generally throughout its jurisdiction.[113]

Sans surprise, le concept d'exploitation a disparu, remplacé par un terme très proche de la vision américaine du commerce : il faut maintenir des normes équitables de travail. Cette mention n'est pas étrangère à la présence du négociateur américain, John H. G. Pierson. Fonctionnaire au département du Travail, keynésien convaincu, il a participé en tant que négociateur américain au sein du comité I dédié aux questions de l'emploi. Suite à la rédaction de ce nouvel article 4 de la future charte de l'OIC, les réactions étaient plutôt enthousiastes. À l'exception de la Chine qui n'appuyait pas cette inclusion et de l'Inde qui préférait attendre avant de se positionner, tous les membres du comité I ont approuvé le texte, avec plus ou moins de nuances[114]. La discussion sur le sujet en est restée là lors de cette première conférence.

Il n'y a par ailleurs eu que très peu discussion sur le sujet durant la Conférence de New York. La version préliminaire de l'article sur les normes équitables du travail n'a pratiquement pas bougé. C'est donc lors de la Conférence de Genève que les discussions ont repris sur le sujet. Ces discussions ont eu lieu au sein de la commission A chargé des dossiers « emploi » et « développement ». Le Royaume-Uni, les États-Unis, Cuba, et l'Afrique du Sud ont proposé de nouvelles modifications. Ces discussions avaient trois objets : 1) le Royaume-Uni et les États-Unis voulaient ajouter une référence au lien entre l'OIT et l'OIC ; 2) Cuba soutenait qu'il était nécessaire d'ajouter que « l'adoption » devait précéder le « maintien » de normes équitables ; et 3) l'Afrique du Sud cherchait à diminuer la portée de l'article. Suite aux débats

---

[112] Celui-ci était composé des délégués des pays suivants : Australie, Brésil, Cuba, Inde, Royaume-Uni et États-Unis. La présidence étant assurée par la Chine, qui dirigeait par ailleurs le comité I.

[113] United Nations, ECOSOC, Preparatory committee of the international conference on trade and employment. Committee I, *Report of the sub-committee*, Londres, E/PC/T/C/.I/11, 4 novembre 1946, p. 4.

[114] La France, le Brésil, l'Inde, le Royaume-Uni, puis les États-Unis ont manifesté verbalement leur soutien durant la réunion du comité. United Nations, ECOSOC, Preparatory committee of the international conference on trade and employment, *Verbatim report of the third meeting of committee I*, Londres, 7 novembre 1946.

que ces changements ont suscités, l'article a été finalement modifié. Seules les propositions sud-africaines ont été repoussées. La nouvelle ébauche pouvait se lire comme suit :

> ARTICLE 4. Fair Labour Standards.
>
> Each Member, recognising that all countries have a common interest in the achievement and maintenance of fair labour standards related to productivity, shall take whatever action may be appropriate and feasible to eliminate sub-standard conditions of labour in production for export and generally throughout its territory. Members which are also members of the International Labour Organization shall co-operate with that organisation in giving effect to this undertaking.[115]

C'est donc à la Conférence de la Havane que les termes définitifs de l'article ont été soumis au débat. Le nombre de pays intervenant à son sujet s'est alors considérablement élargi. Lors de cette conférence, l'article sur les normes équitables de travail s'est finalement positionné en dernier dans le chapitre II consacré à l'emploi : l'article 7. Les négociations se sont déroulées dans le comité 1 dédié à l'emploi. Parmi les commentaires et les propositions de modification qu'a pu susciter l'article sur les normes équitables de travail, on peut caractériser trois stratégies différentes : 1) les initiatives visant à accroitre la portée et les engagements sous-tendus par l'article (Argentine, Pérou, Birmanie, Mexique, Haïti, États-Unis, Colombie)[116] ; 2) celles qui cherchaient à en diminuer la portée (Union Sud-Africaine, Uruguay)[117] ; et 3) celles qui tentaient d'amender marginalement l'article, en ajustant les termes employés (Ceylan, Belgique)[118]. À l'exception de deux pays, tous les pays participants

---

[115] United Nations, ECOSOC, *Report of the second session of the preparatory committee of the United Nations conference on trade and employment*, Genève, E/PC/T/180, 19 août, 1947.

[116] United Nations, ECOSOC, United Nations Conference on Trade and Employment, *Argentine Statement*, La Havane, 4 décembre 1947, E/CONF.2/13 ; *Idem*, *Draft Charter - Mexico : Proposed Amendments*, La Havane, 2 décembre 1947, E/CONF.2/11/add.28 ; *Idem*, *First Committee : Employment and Economic Activity - Draft Charter Haiti : Proposed Addition*, La Havane, 4 décembre 1947, E/CONF.2/C.1/3/add.1 ; *Idem*, *First Committee : Employment and Economic Activity - Draft Charter - United States : Proposed Amendment - Article 4 - Fair Labour Standards*, La Havane, 8 décembre 1947, E/CONF.2/C.1/7/add.1 ; *Idem*, *First Committee : Employment and Economic Activity - Draft Charter - Colombia : Proposed Amendment*, La Havane, 6 décembre 1947, E/CONF.2/ C.1/3/add.5. Pour les autres propositions, voir : *Idem*, *First Committee : Employment and Economic Activity - Annotated Agenda for chapter II - Employment and Economic Actitvity* - Prepared by the Secretariat, La Havane, 8 décembre 1947.

[117] United Nations, ECOSOC, United Nations Conference on Trade and Employment, *First Committee : Employment and Economic Activity - Draft Charter - Uruguay : Proposed Amendment*, La Havane, 4 décembre 1947, E/CONF.2/C.1/3/add.2 ; *Idem*, *First Committee : Employment and Economic Activity - Draft Charter - Union of South Africa : Proposed Amendment*, La Havane, 6 décembre 1947, E/CONF.2/C.1/3/add.3.

[118] United Nations, ECOSOC, United Nations Conference on Trade and Employment, *First Committee : Employment and Economic Activity - Proposed Redraft of Article 7 Suggested by the Delegation of Belgium*, La Havane, 30 décembre 1947, E/CONF.2/C.1/15/add.1 ; *Idem*, *First Committee : Employment and Economic*

à la conférence ont donc reconnu la légitimité de relier commerce et normes du travail. Plus encore, les pays en développement, et en particulier les pays d'Amérique latine, ont clairement poussé pour accroitre la portée de l'article. À cette époque-là, alors que ces pays affirmaient leur volonté d'indépendance économique sous les conseils de Prebisch (stratégie ISI), lier commerce et travail semblait naturel. Pour ces pays du Sud dont la tendance tiers-mondiste commençait à s'affirmer, le progrès social n'était pas alors perçu comme un bien de luxe. Dans ce contexte favorable, la version préliminaire de Genève a été amplement amendée, ce qui a permis d'en accroitre les exigences.

> Article 7 - Normes de travail équitables.
>
> 1. Les États Membres reconnaissent que les mesures relatives à l'emploi doivent pleinement tenir compte des droits qui sont reconnus aux travailleurs par des déclarations, des conventions et des accords intergouvernementaux. Ils reconnaissent que tous les pays ont un intérêt commun à la réalisation et au maintien de normes équitables de travail en rapport avec la productivité de la main-d'œuvre et, de ce fait, aux conditions de rémunération et de travail meilleures que cette productivité rend possibles. Les États Membres reconnaissent que l'existence de conditions de travail non équitables, particulièrement dans les secteurs de la production travaillant pour l'exportation, crée des difficultés aux échanges internationaux. En conséquence, chaque État Membre prendra toutes les mesures appropriées et pratiquement réalisables en vue de faire disparaître ces conditions sur son territoire.
>
> 2. Les États Membres qui font également partie de l'Organisation internationale du Travail collaboreront avec cette Organisation, afin de mettre cet engagement à exécution.
>
> 3. Pour toutes les questions relatives aux normes de travail, qui pourraient lui être soumises conformément aux dispositions de l'article 94 ou de l'article 95, l'Organisation consultera l'Organisation internationale du Travail et collaborera avec elle.[119]

Non seulement les normes de travail devaient s'améliorer, mais en plus il importait qu'elles le fassent autant que la productivité le permettait. De plus il était précisé que des conditions de travail non équitables gênaient le bon déroulement des échanges internationaux. Enfin, le troisième paragraphe de l'article précisait les modalités d'action au sein de l'OIC dans le cas où un pays ne respecterait pas ses engagements.

Activity - Annotated Agenda for chapter II - Employment and Economic Actitvity - Prepared by the Secretariat, La Havane, 8 décembre 1947, E/CONF.2/C.1/7.

[119] Nations Unies, ECOSOC, Conférence des Nations-Unies sur le commerce et l'emploi, *Charte de La Havane de 1948 : statuts de l'Organisation internationale du Commerce*, site des éditions de la documentation française : http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/omc/pdf/doclahavane.pdf, p. 387.

Avant de conclure cette partie sur l'OIC, il convient de préciser deux éléments : le rôle joué par les Américains dans la promotion de l'article 7 ; et le point de vue des autres acteurs au sujet de cette clause. La formule de cet article porte la marque des États-Unis. La référence « au maintien de normes équitables de travail en rapport avec la productivité de la main-d'œuvre » était une constante dans la politique commerciale des États-Unis. Aussi, lorsqu'il est mentionné que « l'existence de conditions de travail non équitables, particulièrement dans les secteurs de la production travaillant pour l'exportation, crée des difficultés aux échanges internationaux », cela répondait clairement au motif de la réciprocité, tel qu'il est utilisé dans les lois commerciales américaines. Ainsi, la méthode de Cordell Hull, qui visait à concilier l'ouverture et la réciprocité, a-t-elle été le fondement de cet article 7. D'ailleurs, aux États-Unis, dans le sillage de Frances Perkins, les défenseurs des normes du travail étaient nombreux dans l'administration du département américain du Travail. L'engagement de ceux-ci envers l'OIT, en faisaient des internationalistes sociaux ayant acquis du poids au sein de l'administration américaine. Plus particulièrement, le négociateur américain sur les questions d'emploi, John H. G. Pierson, a été constamment favorable au maintien, voire à l'amélioration de cet article. Les États-Unis, s'il n'avait pas prévu l'inclusion d'un tel article dans leur projet initial, l'ont par la suite défendu comme s'il était de leur initiative. En témoigne une note interne du département d'État justifiant l'existence de cet article :

> If full employment is to make its due contribution to the higher standard of living and conditions of economic and social progress to which the article 55 of the United Nations Charter refers, it is necessary that a fair share of the product should accrue to the worker and that working conditions in general should be satisfactory. All countries have a common interest in the maintenance of such fair labor standard, particularly in the case of the production for export, since otherwise one country's product may be undercut by those of another which lavbor is unfairly exploited. The International Labor Organization is the agency generally responsible for getting substandard of labor eliminated. Because of the connection with employment and with trade, however, the obligation to avoid labor exploitation is the subject of an Article in this chapter, which also recognize the fact that labor standards cannot be uniform in all countries, but must be related to national productivity.[120]

Un autre élément doit être précisé. La proposition d'introduire l'article sur les normes du travail provenait de Cuba. Or, depuis 1898 jusqu'à la révolution de 1959, il est de notoriété publique que ce pays a joui d'une indépendance formelle, mais que les États-Unis étaient

[120] Department of State, office of public affairs, Informal Commentary to accompany Preliminary *Draft of Articles of a Charter for an International Trade Organization of the United Nations*, Washington DC, February 1947, p. 4.

fortement impliqués dans la vie économique et politique cubaine. Sans pouvoir le prouver, nous pouvons imaginer que l'idée d'introduire un article sur les normes du travail n'a pas été étrangère aux efforts de la diplomatie américaine. Quoi qu'il en soit, nous avons pu observer que durant les quatre cycles de négociation aboutissant à la Charte de la Havane, toutes les positions cubaines au sujet des normes du travail ont été secondées par les États-Unis, ce qui démontre à tout le moins une certaine affinité.

Enfin, l'effort américain n'est pas étranger à la présence des syndicats dans les différentes équipes de négociation. Si l'AFL et le CIO s'étaient fermement engagés de manière favorable à la politique commerciale américaine[121], des garanties sociales ont permis au gouvernement d'avoir un appui plus fort de la part des syndicats. À La Havane, un membre du CIO était impliqué dans les négociations[122]. Ce n'est pas sans fierté que le syndicat américain avouait devant la Commission des affaires étrangères de la Chambre des représentants que son organisation avait joué un rôle dans la promotion de l'article 7.

> It has been constituent position of the CIO that a specific code of minimum fair labor standards be established to underpin the work of a trade organization like the ITO. The labor-standards provisions of the employment chapter provide an important recognition of principle, although here […], we feel that more could be done.[123]

En somme, les États-Unis et les syndicats américains ont contribué à faire la promotion de l'article sur les normes de travail équitables. Étant donné la position prédominante qu'ils avaient à l'époque, cet acquiescement signifiait que l'article allait intégrer définitivement la Charte, ce qui a été le cas.

De plus, les Américains n'étaient pas les seuls à faire la promotion de l'article 7. Cet article cadre parfaitement avec l'esprit de l'époque, conjuguant l'action économique de l'État, l'encadrement du marché et le progrès social. L'OIC et son paradigme de libéralisation a trouvé un moyen de se créer des alliés au sein de la mouvance idéologique favorable à la justice sociale. C'était une formule qui a pu satisfaire à la fois les partisans du libéralisme

---

[121] Le CIO a approuvé l'extension du RTAA en 1944.

[122] Il s'agissait de John Brophy, directeur du département des syndicats industriels. D'après : United States Congress, House of Representatives, Committee on Forign affairs, *Membership and participation by the United States in the International Trade Organization.* « Statement of Stanley H Rutenberg, Director of the Department of Education and Reseach of CIO », Hearings, House of Representatives, Eighty-first Congress, second session, Washington : U.S. Govt. Print. Off., du19 avril au 12 mai 1950, p. 271.

[123] *Ibid.*, p. 273.

réformiste (États-Unis), de la social-démocratie (travaillistes britanniques, australiens, et néozélandais en particulier), et du « dévelopementalisme » préconisé par Prebisch (Argentine, Pérou, Colombie, Mexique). Comme nous l'avons précisé, tous ces pays ont contribué à la promotion du lien entre commerce et normes équitables de travail.

Enfin, le mouvement ouvrier était alors à son zénith au sortir de la Deuxième Guerre mondiale, et ce dans tous les pays industrialisés. Or, sous la direction du Belge Jean Duret, la Fédération syndicale mondiale prenait part aux négociations de l'OIC. Dans les différents rapports que la Fédération a publiés, nous avons pu observer qu'elle se positionnait favorablement à l'article sur les normes équitables de travail[124].

Durant les négociations de Genève et de La Havane, le BIT est lui aussi intervenu dans les négociations. Selon les comptes rendus des différents comités que nous avons pu consulter, il est ressorti que le Bureau se montrait enthousiaste à l'idée d'inclure l'article 7[125]. Par ailleurs, il a contribué à l'élaboration de celui-ci afin que la terminologie permette une véritable collaboration entre OIT et OIC.

Seules quelques voix s'élevaient contre l'article 7. Comme nous l'avons déjà mentionné, L'Afrique du Sud et l'Uruguay ont tenté d'amoindrir la portée de l'article. Cela dit, c'est la Chambre de Commerce international qui a le plus ouvertement critiqué l'inclusion d'un chapitre sur le travail. Selon elle :

> While in full agreement with the purposes of this article, the I.C.C. is of the opinion that in order to simplify the functions of the ITO and to avoid over-lapping with the work of the International Labour Office, it should be omitted from, the Charter.[126]

---

[124] United Nations, ECOSOC, Second Session of the Preparatory Committee of the United Nations Conference on Trade and Employment, *Summary Record of the Meeting of the Consultative Committee with the Representative of the World Federation of Trade Unions*, Genève, 27 juin 1947, E/PC/T/110.

[125] United Nations, ECOSOC, United Nations Conference on Trade and Employment, *General Committee - Summary Record of the First Meeting*, La Havane, 1er décembre 1947, E/CONF.2/11/add.3 ; United Nations, ECOSOC, United Nations Conference on Trade and Employment, *First Committee : Employment and Economic Activity - Proposal by the Representative of the International Labour Organization Relating to the Report of Sub-Committee A*, La Havane, 18 décembre 1947, E/CONF.2/C.1/12.

[126] United Nations, ECOSOC, Second Session of the Preparatory Committee of the United Nations Conference on Trade and Employment. *Report from the International Chamber of Commerce*. Genève, E/PC/T/44, 14 avril 1947, p. 12.

Malgré ces quelques voix discordantes, la confluence de partis socialement progressistes au pouvoir a été une condition favorable à l'apparition d'une clause sociale. Mais elle ne permet pas d'expliquer la nature des termes employés dans l'article 7[127]. La méthode et l'esprit sont fortement imprégnés du méliorisme et de l'universalisme propre aux élites américaines de l'époque. Le recours aux concepts de productivité et, implicitement, de réciprocité n'en laisse pas l'ombre d'un doute. Plus qu'un garde-fou, cet article 7 était le moyen de rendre viable la Charte de La Havane, à court terme en vue de son adoption, et à long terme en conciliant prospérité et progrès social. Par ailleurs, le texte prévoit une coopération entre l'OIT et l'OIC en vue de faire respecter cet engagement, mettant ainsi à égalité les normes commerciales et celles du travail. L'harmonisation des normes du travail par le haut était donc une condition à la libéralisation du commerce international.

3.4.4 Échec de l'OIC et de la clause sociale : Guerre froide et retour du conservatisme aux États-Unis

La promesse d'une organisation économique et sociale internationale et intégrée ne n'a cependant pas vu le jour. Certes, l'ONU et de nombreuses institutions économiques internationales ont vu le jour. Cela dit : (1) le retrait des États-Unis en 1950 a compromis la naissance de l'OIC ; (2) le GATT, un accord temporaire de réduction des droits de douane en 1947 est devenu le cadre des négociations commerciales internationales, et ce sans lien avec les autres organisations internationales, notamment celle du travail ; et (3) le droit du travail, les politiques sociales et le plein-emploi ont été dévolus aux États, avec une coopération internationale non contraignante au niveau de l'OIT.

L'échec de l'OIC s'explique de cinq façons. Premièrement, les flux commerciaux étaient plutôt faibles à la suite de la Deuxième Guerre mondiale[128]. En conséquence, la souveraineté

---

[127] J.-C. Graz, qui fournit la seule analyse francophone d'économie politique internationale relative à la Charte de La Havane, insiste beaucoup sur le rôle des Australiens concernant les dimensions relatives à l'emploi dans la charte. Il convient de préciser que son analyse, bien que pertinente, comporte selon nous deux défaillances fondamentales : l'assimilation du libéralisme du Cordell Hull au libéralisme classique, ce qui est une erreur à la suite de notre raisonnement ; et l'absence totale de l'analyse du fameux article 7 sur les normes du travail, alors qu'il acquiert une importance fondamentale dans notre perspective. Voir : Jean-Christophe Graz, *op. cit.*, p. 267-269.

[128] En 1946, la plupart les grands pays d'Europe et d'Amérique du Nord avant des taux d'ouvertues (importations plus exportations divisé par PNB) oscillant entre 8 et 25 %, soit des proportions très faibles. United Nations, ECOSOC, United Nations Conference on Trade and Employment, *External Trade, Population and National*

politique, sociale et économique des États était assurée. En ce sens, le GATT a été amené à gérer une interdépendance par le biais d'une coopération internationale pacifique. L'OIC semblait alors trop ambitieuse pour gérer une question économique secondaire à cette époque.

Deuxièmement, les membres du Congrès américain, et particulièrement les plus conservateurs d'entre eux, voyaient dans la création de l'OIC une atteinte à la souveraineté des États-Unis. Pour eux, la politique commerciale était du ressort du Congrès américain et non d'une entité supranationale n'ayant reçu aucun mandat du peuple des États-Unis. Aussi, le camp protectionniste voyait d'un mauvais œil l'ouverture de l'économie américaine sur le monde, qui, selon eux, privait les États-Unis d'outils de régulation économique. Par ailleurs, les conservateurs et les milieux d'affaires voyaient dans les articles favorables au plein-emploi, aux normes du travail, dans ceux qui régulaient les investissements internationaux, voire dans ceux visant à aider les pays en développement, des mesures qui allaient à l'encontre de la libre entreprise[129].

Troisièmement, certains membres démocrates et réformistes du Congrès, d'inspiration keynésienne, se sont braqués contre l'OIC pour les motifs contraires. Ceux-ci étaient conscients de l'incompatibilité d'une économie ouverte avec la mise en œuvre de politiques macroéconomiques autonomes. Ils pensaient donc qu'à moyen terme, la libéralisation des échanges compromettrait les politiques contribuant au maintien du plein-emploi. Les garanties allant dans ce sens au sein de la charte semblaient à leurs yeux insuffisants.

Quatrièmement, avec la Guerre froide, les questions de sécurité nationale et internationale ont pris le pas sur tout le reste. En premier lieu, cette nouvelle bipolarité internationale a mis à mal l'universalisme propre à l'internationalisme libéral. Les négociations économiques internationales ont donc été circonscrites au camp occidental, réduisant ainsi sa portée[130]. Par

---

Income of Countries Participating in the United Nations Conference on Trade and Employment, November 1947, Genève, 25 novembre 1947, E/CONF.2/4/Rev.1.

[129] Goldstein et Gardner reviennent sur ce point, les mesures visant à atteindre le plein-emploi étaient considérées par certains comme le spectre de la planification au détriment de la libre entreprise. Judith Goldstein et Robert O. Keohane, (dir.), *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*, Ithaca : Cornell University Press, 1993, p. 162. Richard N. Gardner, *op. cit.*, p. 376.

[130] Sur la réduction de la portée « universelle » de l'ordre qui s'instaure, voir : Dorval Brunelle, *Dérive globale*, Montréal : Boréal, 2003, pp. 69-94.

ailleurs, les questions économiques sont demeurées importantes, mais soumises à l'agenda sécuritaire, voire parfois instrumentalisées. Enfin, le climat de Guerre froide a fortement marqué les États-Unis, rendant le communisme ou tout ce qui s'en approchait de près ou de loin suspects de totalitarisme, et donc condamnable. L'activité de la Commission de la Chambre des représentants sur les activités antiaméricaines (House Un-American Activities Committee, HUAC), puis celle du Sous-comité sénatorial sur la sécurité internationale dirigé par McCarthy en 1953 ont créé un climat incriminant pour les mouvements favorables aux réformes sociales[131]. Certes, les syndicats ont eux-mêmes purgé leurs effectifs des syndicats dirigés par les communistes[132], mais il n'en reste pas moins qu'ils ont aussi été indirectement victimes de la chasse aux sorcières. Les éléments conservateurs du Congrès ont profité de ce climat pour modifier le régime de relations industrielles à travers la loi Taft-Hartley. Incontestablement, la version qui fait office de loi a été plus pondérée et moins antisyndicale que le projet original, mais il n'en reste pas moins que les syndicats ont été atteints par cet acte de 1947. De cette ambiance, il ressort que les questions sociales internationales ont été mises progressivement de côté durant les années 1946-1953, et qu'il n'est pas surprenant que l'idée de clause sociale n'ait pas été remise au goût du jour après l'échec de l'OIC.

Enfin, cinquièmement, pour ce qui est des États-Unis, la phase 1945-1968 a été marquée par la permanence des excédents commerciaux. Ainsi, le régime commercial ouvert avait l'appui du mouvement ouvrier et la population y était plutôt favorable ou, au pire, indifférente. La question de l'équité du commerce se posait peu dans une période où l'économie américaine profite de l'ouverture commerciale. C'est d'ailleurs lorsque les déficits commerciaux sont apparus et lorsque le commerce avec de nouveaux pays industrialisés a pris de l'ampleur que cette question est réapparue à l'ordre du jour du gouvernement des États-Unis. À ce moment-là, la question de la complémentarité entre ouverture et normes du travail a commencé à se poser, ce que nous étudierons plus loin.

---

[131] David Oshinsky, *Senator Joseph Mccarthy and the American Labor Movement*, Columbia : University of Missouri Press, 1976 ; Earl Latham, *The Communist Controversy in Washington: From the New Deal to McCarthy*, Cambridge, Mass. : Harvard University Press, 1966 ; Jonathan Bell, *The Liberal State on Trial: The Cold War and American Politics in the Truman Years*, New York : Columbia University Press, 2004, et Robert David Johnson , *Congress and the Cold War*, New York: Cambridge University Press, 2006.

[132] Voir : Daniel Guérin, *Le mouvement ouvrier aux États-Unis de 1866 à nos jours*, Nouvelle édition revue et complétée, Paris : F. Maspero, 1977 ; et Partick Renshaw, *op. cit.*, pp. 100-124.

Aussi, la clause sociale n'avait pas suffisamment d'attrait pour subsister au sein du GATT, et ce pour les deux raisons qui suivent. D'abord, tous les États occidentaux ont mis en œuvre des politiques macroéconomiques, des politiques sociales[133] et des codes du travail nationaux. Or, comme les économies étaient relativement fermées, ces mesures se sont avérées efficaces pour rediriger une part importante de la croissance économique aux travailleurs et aux groupes défavorisés. Les objectifs affichés au sein de la déclaration de Philadelphie ont pu être atteints grâce à l'implication des différents États et les relations économiques internationales n'ont pas empêché pas ce progrès social.

Enfin, le commerce international était concentré entre les pays occidentaux industrialisés. Or, tous pratiquaient à plus ou moins grande échelle des régulations sociales. La question des normes du travail ne se posait donc à l'échelle internationale qu'au niveau d'une certaine harmonisation de pratiques qui allaient généralement dans le même sens. Puisque le commerce ne concernait alors que des pays ayant un niveau de normes du travail relativement homogène, la relation entre commerce et progrès social ne suscitait pas d'intérêt. De ce fait, cette clause n'a pas survécu à l'échec de l'OIC. Le GATT, n'a pas inclus la question des normes du travail dans son mandat.

Conclusion du chapitre 3.

Ce chapitre avait pour ambition de retracer brièvement l'historique du projet de clause sociale. Dès les débuts de la révolution industrielle, le camp du réformisme social avait compris que la concurrence internationale gênait les tentatives nationales d'améliorer le sort des classes laborieuses à travers la loi. En ce sens, ceux-ci ont prêché en faveur d'une législation internationale du travail. Cette idée a connu un aboutissement dans la création de l'OIT en 1919, et ce même si les conventions internationales du travail restent un outil ne remettant pas en cause la souveraineté des États. Mais le principal point faible de la nouvelle

[133] Pour ne citer que deux programmes, à la suite de cette guerre, les États-Unis mettront en place le Fair Deal, le Gouvernement Atlee acheva la mise en œuvre de l'État providence britannique et le système de sécurité sociale a fait son apparition en France. Voir entre autres : Alonzo L. Hamby, *Beyond the New Deal Harry S. Truman and American Liberalism*, New York : Columbia University Press, 1973 ; Dominique Ceccaldi, Danièle Moulinot, et Dominique Rogeaux, *La sécurité sociale en France*, Paris : Foucher, 1997 ; et Tony Cutler, Karel Williams, et John L. Williams (dir.), *Keynes, Beveridge, and beyond*, London : Routledge & Kegan Paul, 1986.

organisation est l'absence d'organisation économique internationale avec qui s'arrimer pour concilier croissance économique et progrès social.

Il a fallu attendre la mise en place des institutions internationales qui ont suivi la Deuxième Guerre mondiale pour que ces organisations apparaissent, et ce sous la direction des États-Unis. La déclaration de Philadelphie a offert la promesse d'une croissance dirigée vers le progrès social et les rédacteurs de la Charte de La Havane ont eu pour ambition d'arrimer libéralisation du commerce et respect des normes internationales du travail. Cette première forme de clause sociale n'a pas survécu à la disparition prématurée de l'OIC.

À la fin des années 1940, le commerce international était peu développé, et se concentrait dans des pays aux conditions de production similaires. Par ailleurs, aucune association, ni aucun syndicat ne se sont mobilisés pour inclure une clause sociale au GATT, ceux-ci se concentrant sur les réformes sociales nationales. Il a fallu attendre les années 1970-1980 pour que l'idée de clause sociale refasse surface. Qu'est-ce qui a changé ? Qu'est-ce qui a provoqué l'émergence d'intérêts favorables à une clause sociale ? C'est ce que nous étudierons au sein du chapitre 4 portant sur retour progressif des clauses sociales, et ce plus particulièrement aux États-Unis.

CHAPITRE 4

1950-1980 : DE L'APOGÉE À LA CRISE DU « LIBÉRALISME ENCHÂSSÉ »

Introduction du chapitre 4

Comme nous l'avons analysé à l'intérieur du chapitre précédent, l'ambitieux projet américain, internationaliste, libéral et mélioriste a buté à la fois sur la défense de la souveraineté des nations et sur des considérations stratégiques. Toutefois, l'ère qui s'étend du début des années 1950 au début des années 1970 est exceptionnelle à plusieurs égards. Trente glorieuses[1], capitalisme civilisé[2], fordisme[3], libéralisme enchâssé[4], keynésianisme[5], les qualificatifs n'ont pas manqués pour désigner cette période de développement économique rapide, appuyé par une ouverture progressive du monde, un interventionnisme économique des gouvernements dirigé vers le plein-emploi et un monde marqué par la coopération économique accrue des économies avancées, la Guerre froide et les luttes de libération nationale marquant l'émergence du tiers-monde.

Dans ce contexte, les États-Unis étaient en position d'hegemon. Ils ont pris la direction stratégique des opérations visant à contenir l'avancée du communisme, et ce sur tous les continents. Ils étaient à ce titre les leaders militaires du monde « libre ». Par ailleurs, ils faisaient la promotion à l'interne et à l'international d'une économie de marché encadrée par l'action gouvernementale, et aussi par des droits sociaux et humains. Pour mener de front ces deux ambitieux projets, les États-Unis sont passés par des périodes que nous qualifierons de conservatrices, où la lutte armée contre le communisme était la priorité absolue. Dans

---

[1] Jean Fourastié, *Les trente glorieuses ou la revolution invisible : de 1946 a 1975*, Paris : A. Fayard, 1979.
[2] Jacques Nagels, *Éléments d'économie politique : critique de la pensée unique*, 3e éd., Bruxelles : Éditions de l'Université de Bruxelles, 2006.
[3] Michel Aglietta, *Régulation et crises du capitalisme*, Nouv. éd. rev. et augm., Paris : O. Jacob, 1997.
[4] John Gerard Ruggie, « International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order », *International Organization* vol. 36, n° 2 (1982), pp. 379-415.
[5] Peter A. Hall (dir.), *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism Across Nations*, Princeton : Princeton University Press, 1989.

d'autres périodes, c'est le méliorisme qui était la voie privilégiée, avec des projets ambitieux de réformes sociales et un anticommunisme dirigé vers l'amélioration du sort des pays les plus pauvres. Durant les années 1950 à 1980, les gouvernements américains, comme les syndicats d'ailleurs, ont montré l'une ou l'autre de ces faces, et même parfois les deux simultanément, ce qui brouille aujourd'hui quelque peu la lecture des faits.

Dans ce contexte mêlant action pour le plein-emploi, croissance économique, libéralisation accrue et Guerre froide, il y avait peu de place pour la clause sociale, dont les objectifs étaient atteints par d'autres moyens. Essentiellement, l'équation du progrès social était résolue à l'échelle des nations. Pour schématiser, chaque pays était doté de politiques de bien-être (plein-emploi, droits du travail, droits sociaux) et toutes les nations coopéraient à l'échelle internationale via les institutions économiques (FMI, BM, GATT, OIT). Ceci dit, deux obstacles ont nui à cet équilibre. Premièrement, si l'interdépendance économique qui découlait de la coopération internationale s'est bien concrétisée, personne n'en avait anticipé les conséquences sociales. Une fois les barrières tarifaires diminuées, ce sont les droits nationaux qui se sont confrontés, comme nous l'illustrerons ultérieurement. Deuxièmement, si les instruments de coopération économique internationale ont rempli leurs rôles, ils ont toutefois fonctionné en vase clos, ce qui empêché l'articulation des différents champs d'expertise qu'ils recouvraient. Plus concrètement, le GATT et l'OIT, pour ce qui nous concerne, ont évolué en parallèle, sans jamais se poser la question du lien entre la libéralisation du commerce et le respect des conventions internationales du travail.

De fait, à la fin des années 1960, des tensions économiques, politiques et sociales ont vu le jour. Entre autres, la coopération économique internationale semblait poser des problèmes, dans un contexte où de nouveaux joueurs apparaissaient (firmes transnationales et nouveaux pays industrialisés asiatiques, notamment) et où le nationalisme économique revenait en force. Quelles étaient les principales lignes de force de cette longue ère d'expansion économique ? Quel rôle le commerce a-t-il joué? Comment le régime international du travail a-t-il évolué? En quoi la crise de cet ordre a-t-elle abouti à l'introduction des normes du travail au sein de la politique commerciale américaine ? C'est à cet ensemble de questions que nous répondrons au sein de ce chapitre.

Dans une première section (4.1), nous reviendrons sur les principales caractéristiques de l'âge d'or du libéralisme réformiste (1950-1970). Dans cette partie, nous expliquerons pour quelles raisons la problématique de la clause sociale a pratiquement disparu tant au niveau du GATT, qu'à celui de la politique commerciale américaine. À cette fin, nous décrirons l'évolution du GATT, de l'OIT, ainsi que de la politique commerciale des États-Unis. Dans une seconde section (4.2), nous reviendrons sur les dérèglements de cet âge d'or, et sur ses conséquences au niveau de la perception de la politique commerciale des États-Unis (1970-1980). Nous illustrerons les principaux ressorts de la crise économique, et de la première grande crise du multilatéralisme commercial. En effet, cette conjoncture a contribué à la réapparition du lien entre commerce et normes du travail. Dans une troisième section (4.3), nous reviendrons sur la loi commerciale de 1974. Dans un contexte plus nationaliste, la rénovation en profondeur de la politique commerciale américaine et de celle du GATT ont été entamées. De nouvelles règles ont vu le jour et la question de l'équité des échanges a refait surface. C'est dans ces circonstances que la nouvelle loi commerciale américaine a vu réapparaitre une référence aux normes du travail que nous analyserons.

4.1 L'âge d'or du « libéralisme enchâssé ». Interdépendance et progrès social 1950-1970

La période à l'étude dans cette section est souvent décrite de manière trop unilatérale. Pour certains, cette ère aurait été celle du consensus : coopération internationale accrue, consensus entre travailleurs, employeurs et gouvernements, etc. Pour d'autres, cette ère aurait été structurée par des conflits permanents, qu'ils aient été latents ou réels : Guerre froide, luttes de libération nationale, luttes sociales à orientations économiques ou politiques, etc. Il semble bien que cette période a été les deux à la fois. Il convient ici de fixer les grandes lignes de cet âge d'or. Nous en étudierons d'abord la dimension internationale. Dans un deuxième temps, nous expliciterons les principales tendances qu'ont connues l'économie et la société américaine. Tout en gardant notre attention sur la problématique du lien entre commerce et normes du travail, nous détaillerons les raisons qui expliquaient son absence durant cette période.

4.1.1 Guerre froide et reconstruction. L'ère de la libéralisation tranquille 1947-1970

Dans ce premier point, nous nous attarderons sur les principaux déterminants internationaux de l'âge d'or du libéralisme réformiste. Dans un premier temps, nous décrirons brièvement le contexte international général. Dans un deuxième temps, nous brosserons un tableau de l'évolution parallèle des régimes internationaux du commerce et du travail, en rappelant les quelques cas où les deux régimes ont cherché à être articulés durant cette période. Dans un troisième temps, nous reviendrons sur la consécration des États-providences nationaux et des politiques de plein-emploi qui ont permis de laisser de côté la question de l'effectivité des normes internationales du travail.

4.1.1.1 Le contexte. Guerre froide, affirmation du tiers-monde et coopération internationale

Alors que les États-Unis prévoyaient la construction d'un monde unifié par la règle de droit sous l'égide de l'ONU, l'avènement d'un monde divisé a succédé à la Seconde Guerre mondiale. Ainsi, la promesse d'une coopération économique internationale accrue n'a pas été pleinement tenue en Occident dans les économies capitalistes les plus développées. Cette période a donc été marquée par trois tendances dans les relations internationales : 1) la Guerre froide ; 2) l'affirmation du tiers-monde suite à la décolonisation progressive de l'Asie et de l'Afrique ; et 3) l'affirmation de la coopération économique, bien qu'elle ait renoncé à l'universalité.

1. Alors que Roosevelt[6], puis Truman, pensaient dans un premier temps mettre en œuvre une gestion commune des questions de sécurité internationale avec l'URSS, la Guerre froide a brusquement changé les choses, provoquant un conflit politique et idéologique qui n'a cessé qu'à la chute de l'URSS[7]. Or, la Guerre froide a créé un climat de tensions permanentes. La

---

[6] David B. Woolner, Warren F. Kimball et David Reynolds, (dir.), *FDR's World: War, Peace, and Legacies*, New York : Palgrave Macmillan, 2008.

[7] Ce changement de politique est entre autres le fait du changement de perception de l'élite politique américaine vis-à-vis de la politique étrangère soviétique. Agit-elle comme une grande puissance « réaliste », auquel cas une politique de grande puissance traditionnelle aurait suffi à stabiliser les relations internationales ? C'est ce que pensait Roosevelt et c'est ce qui explique la structure du Conseil de sécurité de l'ONU. Ou, au contraire, l'URSS avait-elle une politique étrangère révolutionnaire et totalitaire, à l'image de sa politique intérieure ? Si c'était le cas, il fallait alors à tout prix freiner les initiatives d'expansion soviétique qui menaceraient l'équilibre des forces. C'est en résumé le point de vue des partisans de l'endiguement, dont Kennan a été le penseur et qui a infléchi la

gestion collective du monde à travers les institutions internationales a été modulée par cette réalité, reléguant la coopération internationale à un rôle subalterne, voire parfois instrumental. Sans retracer l'histoire de ce conflit, il est important de noter qu'il a eu quatre conséquences qui influencèrent les régimes internationaux du commerce et du travail.

Premièrement, les institutions internationales rattachées à l'ONU ont été marquées par le conflit entre le camp occidental et les pays socialistes. Entre autres, l'OIT a éprouvé de nombreuses difficultés à faire respecter son mandat du fait que les pays d'Europe de l'Est ainsi que de l'Union Soviétique en étaient membres. De ce fait, les discussions sur la liberté syndicale ou encore le travail forcé prenaient un accent diplomatique alors que tous savaient ce qui se passait dans le bloc soviétique (goulag, soumission des travailleurs au syndicat officiel, etc.)[8].

Deuxièmement, alors que l'OIC avait une prétention universelle, son échec ainsi que l'adoption du GATT comme régime du commerce international par défaut, ont rétréci considérablement l'espace de la coopération économique internationale[9]. C'est essentiellement l'Amérique du Nord, l'Europe de l'Ouest et le Japon qui ont été inclus dans le processus de négociation en plus que quelques pays du Sud. En conséquence, le régime commercial ne concernait que des pays développés et capitalistes, ce qui rendait accessoire, entre autres, les discussions sur les normes du travail.

Troisièmement, la Guerre froide a eu des répercussions sur les pays dits « retardés » en ces temps-là. Les pays d'Amérique latine, d'Asie et d'Afrique ont été instrumentalisés par les deux blocs, chacun tentant d'assurer sa prééminence[10]. Cette guerre n'a cessé de marquer les choix des dirigeants de ces pays, et ce d'autant que la plupart étaient engagés dans des combats pour l'indépendance.

---

politique américaine à partir de la Doctrine Truman en 1947. John Lewis Gaddis, *The United States and the Origins of the Cold War, 1941-1947*, New York : Columbia University Press, 2000 ; et Daniel Yergin, *La paix saccagée. Les origines de la Guerre froide et la division de l'europe*, Paris : Balland, 1980.

[8] Harold Karan Jacobson, « The USSR and ILO », *International Organization*, vol. 14, n° 3 (1960), pp. 402-428 ; et Theodor Meron, « Violations of ILO Conventions by the USSR and Czechoslovakia », *The American Journal of International Law*, vol. 74, n° 1 (1980), pp. 206-211.

[9] Sur ce rétrécissement progressif du champ d'application de l'universalité, voir : Dorval Brunelle, *Dérive globale*, Montréal : Boréal, 2003, pp. 69-98.

[10] Odd Arne Westad, *La Guerre froide globale: Le tiers-monde, les États-Unis et l'URSS (1945-1991)*, Paris : Payot, 2007.

Quatrièmement, la Guerre froide a eu des conséquences considérables sur les politiques étrangères des États-Unis, au centre de nos préoccupations. Le choix des actions internationales des gouvernements, des entreprises et des syndicats américains étaient régulièrement influencés par ce contexte[11]. Également, comme nous le verrons, la politique commerciale et la diplomatie du travail n'ont pas été en reste.

2. La conquête de l'indépendance de la part des pays d'Afrique et d'Asie, ainsi que la volonté d'affirmation nationale des pays d'Amérique latine sont d'autres éléments marquants de cette période. Suite à la Conférence de Bandung (1955), l'émergence du « Tiers-monde » visait à encourager l'indépendance politique, mais aussi économique des nouvelles nations indépendantes. Le développement économique s'est alors affirmé comme un enjeu fondamental. Les institutions internationales, notamment la Banque mondiale, ont dû s'ajuster à cette nouvelle réalité. Aussi, les non-alignés ont promu l'émergence de nouvelles instances, comme la Conférence des Nations Unies pour le commerce et le développement créée en 1964[12]. Cette deuxième tendance de la période a eu trois principales conséquences.

Premièrement, une fois l'indépendance acquise, de nouveaux pays adhéraient à l'Organisation internationale du travail. Du point de vue de l'OIT, cet afflux l'a obligé à changer d'orientation, car les économies de ces nouveaux membres étaient très différentes des pays occidentaux sur lesquelles elle avait structuré son activité[13]. Cela a obligé l'Organisation à mettre en place un volet coopération dans ses activités.

Deuxièmement, tel que précédemment mentionné, le tiers-monde est devenu un champ de combats économiques, politiques, voire militaires pour les deux camps de la Guerre froide. De ce point de vue, les Américains n'ont pas hésité à s'accommoder de régimes dictatoriaux si cela contribuait à lutter contre le communisme. Cela a eu pour effet de réduire la portée de l'agenda mélioriste, constitué de la promotion du commerce, de la démocratie et des droits sociaux et humains dans les pays en développement.

---

[11] Beth Sims, *Workers of the World Undermined: American Labor's Role in U.S. Foreign Policy*, Boston : South End Press, 1992.
[12] Jean-Philippe Thérien, *Une voix pour le sud. Le discours de la CNUCED*, Paris : L'Harmattan, 1990.
[13] Synthèse établi à partir de : Guy de Lusignan, *L'Organisation internationale du travail (1919-1959)*, Paris : Éditions Ouvrières, 1959 ; et Antony Evelyn Alcock, *History of the International Labour Organization*, New York : Macmillan, 1971.

Troisièmement, l'affirmation des nations du tiers-monde passait par la volonté d'indépendance économique et politique. Cela avait comme corollaire la méfiance généralisée à l'égard des projets économiques et sociaux provenant des anciens colonisateurs ou des grandes puissances économiques comme les États-Unis. De ce point de vue, le régime commercial semblait trop favoriser les pays développés[14], et les droits sociaux internationaux promus par l'OIT pouvaient ressembler à un impérialisme juridique. Ces velléités ont eu une influence majeure sur le régime commercial et sur celui du travail, et sont devenues la principale source de tensions concernant le projet américain de clause sociale.

3. Malgré toutes ces réserves, la coopération économique internationale a réussi à faire son chemin. Le FMI a réussi à instaurer un ordre monétaire conciliant souveraineté des nations et stabilité des changes. Quant à elle, la Banque mondiale a mis en place des structures financières visant à assister les pays en développement dans leurs projets d'infrastructures. Le GATT a régi un cadre de libéralisation commerciale multilatérale efficace. Enfin, l'OIT a offert une panoplie de conventions et de recommandations internationales du travail à même de guider l'action normative de ses États-membres. Malgré ces réussites, il convient de rappeler que, si du point de vue de l'internationalisme libéral, toutes ces questions devaient être intégrées et articulées, chacun des régimes a toutefois évolué en vase clos, ce qui a causé des déséquilibres menant entre autres à la promotion d'une clause sociale. À présent, revenons plus précisément sur l'évolution parallèle du GATT et de l'OIT entre 1947 et 1970.

4.1.1.2 Le GATT, l'OIT et les premières tentatives visant à relier commerce et normes du travail : 1947-1970

- Les principes de la constitution du GATT

Sans réaliser un historique exhaustif du système commercial multilatéral, il convient de souligner quelques grandes tendances. À la sortie de la Seconde Guerre mondiale, les États ont entamé des pourparlers visant à créer une Organisation internationale du commerce (cf. chapitre 3). Suite à l'échec de ces négociations, l'Accord général sur les tarifs douaniers et le

[14] Daniel A. Holly, « Commerce et développment : De la Charte de La Havanne à l'OMC », in Christian Deblock (dir.), *L'Organisation mondiale du commerce : où s'en va la mondialisation?*, Saint-Laurent : FIDES, 2002, pp. 205-229.

commerce (General agreement on tarifs and trade, GATT ci-après), un simple forum de négociation, s'est institutionnalisé[15].

Quatre séries de principes généraux encadraient le GATT[16] : 1) l'égalité de traitement et la non-discrimination ; 2) la réciprocité ; 3) et la diminution progressive des obstacles au commerce. De tout cela, il est ressorti une conception hétérodoxe de la libéralisation du commerce dont la source principale est la doctrine de la politique commerciale des États-Unis, complétée par une inspiration keynésienne.

- Le développement du GATT de 1947 à 1970

Le GATT s'est matérialisé par six cycles de négociation de durée et d'intensité différentes (cf tableau 4.1). Le premier cycle, celui de Genève, en 1947, réunissait 23 nations[17]. La mécanique des concessions tarifaires a alors débuté avec 123 accords et 20 grilles de réductions de droits, couvrant 45 000 produits[18]. Les quatre premiers cycles (soit : Genève en 1947, Annecy en 1949, Torquay en 1951 et Dillon en 1960-1961) ont été très brefs et se sont traduits par des concessions importantes dans la plupart des secteurs manufacturiers. Le Cycle Kennedy (1964-1967) a quant à lui été marqué par le conflit entre les États-Unis qui souhaitaient une réduction « linéaire » des droits de douane et la CEE qui revendiquait une harmonisation des droits de douane entre les secteurs.

De cette première période, il est possible de dégager quatre tendances : une libéralisation accrue du commerce, générant la croissance de son volume ; une institutionnalisation croissante à chaque cycle de négociation ; l'accroissement progressif du nombre de parties contractantes, dont l'arrivée massive de pays en développement à partir des années 1960 ;

---

[15] Pour réaliser cette synthèse, nous avons consulté les sources suivantes : Organisation mondiale du commerce, *Rapport sur le commerce mondial. Soixante ans de coopération commerciale multilatérale : qu'avons-nous appris ?*, Genève : Organisation mondiale du commerce, 2007 ; Karin Kock, *International Trade Policy and the GATT 1947-1967*, Stockholm : Almqvist & Wiksell, 1969 ; Michel Rainelli, *L'Organisation mondiale du commerce*, 8e éd., Paris : La Découverte, 2007, pp. 50-62 ; Bernard M. Hoekman et Michel M. Kostecki, *The Political Economy of the World Trading System: The WTO and Beyond*, 3ème éd., Oxford : Oxford University Press, 2009 ; et Theodore H. Cohn, *Governing Global Trade: International Institutions in Conflict and Convergence*, Aldershot, England : Ashgate, 2002.

[16] Cf. le chapitre 1 pour le contenu de chacun de ces principes

[17] Ces 23 pays étaient les suivants : l'Australie, la Belgique, le Brésil, la Birmanie, le Canada, le Ceylan, le Chili, la République de Chine, Cuba, les États-Unis, la France, l'Inde, le Liban, le Luxembourg, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, le Pakistan, les Pays-Bas, la Rhodésie du Sud, le Royaume-Uni, la Syrie, la Tchécoslovaquie et l'Union Sud-Africaine.

[18] Karin Kock, *op. cit.*, p. 70.

enfin, l'accroissement progressif des tensions entre les parties, au fur et à mesure que les négociations s'approfondissaient.

Tableau 4.1 Résultats des cycles de négociation du GATT de 1950 à 1980

Noms	Dates	Nb. de parties contractantes	Résultats
Genève	Octobre 1947	23	104 accords, réduction des droits de douane de 40 % ; 45 000 produits concernés
Annecy	Avril - août 1949	33	147 accords ; réduction des droits de douane
Torquay	Septembre 1950 - avril 1951	34	100 accords, réduction des droits de douane de 25 % ; 55 000 produits concernés
Genève	Janvier - mai 1956		60 accords, réduction des droits de douane
Cycle de Dillon	Septembre 1960 - juillet 1962	45	Réduction et ajustement des droits de douane (suite à la création de la CEE)
Cycle de Kennedy	Mai 1964 - juin 1967	48	Réduction des droits de douane de 35 % (industrie) et 20 % (agriculture) ; discussion sur les BNT

Source : Michel Rainelli, *L'Organisation mondiale du commerce*, 8e éd., Paris : La Découverte, 2007.

1. De 1947 à 1970, le commerce international a à la fois été plus libre et de plus en plus intense. Les négociations par produit, puis par secteur eurent un effet majeur sur les politiques commerciales nationales : abolition progressive des restrictions quantitatives, surveillance des pratiques nationales, et surtout, baisse des tarifs douaniers. Si on regarde la moyenne pour toutes parties contractantes, le niveau des droits est passé de 40 % environ en 1947, à 12 % environ en 1961 (fin du Dillon Round), à 7 % en 1967 (Kennedy Round)[19]. Le volume du commerce international a été multiplié par 5,1 entre 1950 et 1970, soit une croissance annuelle moyenne de 8 % environ[20]. Alors que l'on agissait dans un monde où le commerce international était marginal en 1947, l'économie mondiale a dépassé le stade de l'interdépendance en 1970, et ce pour se diriger vers une intégration en profondeur.

Tableau 4.2 Évolution du commerce mondial, de 1950 à 1980 (1975 = 100)

Années	Commerce mondial (milliards de dollars des E.U.)	Indice en valeur	Indice des prix	Indice en volume
1950	60,8	7	36	20
1955	93	11	40	27
1960	128,3	15	40	36
1965	187	21	42	50
1970	313,9	36	46	76
1975	873	100	100	100
1980	2003,2	229	133	133

Source : Koopmann, Georg. « Trends in world trade ». *Intereconomics* vol. 16, no 5 (1981), pp. 207-213.

[19] Michel Rainelli, *op. cit.*, pp. 50-56.
[20] Georg Koopmann, « Trends in world trade », *Intereconomics*, vol. 16, no 5 (1981), pp. 207-213.

2. Alors que le GATT de 1947 était un accord temporaire, il est pratiquement devenu une institution en 1970. Si le traité de 1947 réunissait 23 parties contractantes, il n'a pas plus été institutionnalisé durant les années 1950, demeurant un simple forum de négociation[21]. En conséquence, le GATT s'est institutionnalisé avec un Conseil regroupant les parties contractantes à partir de 1960, un directeur général (dès 1948) et un secrétariat chargé de la mise en œuvre des accords. Au début des années 1970, le secrétariat du GATT disposait donc d'une structure administrative complexe, même s'il ne pilotait pas une organisation internationale en tant que telle, et que la prise de décisions reposait exclusivement sur les épaules des parties contractantes.

3. Entre 1947 et 1967, le nombre de parties contractantes passa de 23 à 48. Cet élargissement des négociations multilatérales était principalement le fait de l'adhésion des pays en développement. Alors qu'en 1947, sauf quelques exceptions, le système commercial multilatéral concernait essentiellement des pays développés, l'adhésion en développement a complexifié le tableau des négociations. De cette tendance, il est possible de tirer des conséquences. Premièrement, si les négociations commerciales multilatérales ont toujours généré des conflits, la nature et les acteurs de ceux-ci ont progressivement changés. Dans les années 1950, le principal conflit se déroulait entre les États-Unis et le Royaume-Uni autour des préférences commerciales accordées par ce dernier au Commonwealth[22]. À la fin des années 1950 et dans les années 1960, les contentieux se sont concentrés entre les États-Unis et la CEE. La baisse des tarifs européens et la méthode de réduction des droits étaient au centre des conflits. À partir du début des années 1960, un clivage Nord-Sud est apparu. L'essentiel du conflit portait sur le mode d'insertion des pays en développement au sein du système commercial multilatéral.[23] Dès 1958, une Commission présidée par Haberler en est venue à la conclusion que les PED étaient désavantagés dans le système commercial multilatéral et qu'il fallait faciliter leurs exportations. Suite à la création de la CNUCED en 1964, les pays en développement ont plaidé pour une réforme du système commercial

---

[21] En 1955, les parties contractantes ont tenté en vain de créer l'Organisation de coopération dans le domaine du commerce (Organization for trade cooperation, OTC). Celle-ci a toutefois buté sur le véto du Congrès des États-Unis, à l'image de l'OIC. Voir : Karin Kock, *op. cit.*, pp. 53-61.
[22] *Ibid.*, p. 77 et Michel Rainelli, *op. cit.*, p. 52.
[23] Daniel Holly, *op. cit.*, p. 213-219. Mohamed Lotfi M'Rini, *De La Havane à Doha : Bilan juridique et commercial de l'intégration des pays en développement dans le système commercial multilatéral*, Québec : Les Presses de l'Université Laval, 2005, pp. 112-159.

multilatéral. Tout cela a abouti à l'adoption de la partie IV du GATT au sein du Kennedy Round, introduisant le traitement spécial et différencié pour les pays en développement. Ce clivage Nord-Sud n'a par la suite jamais cessé de rendre les négociations commerciales beaucoup plus tendues qu'elles ne l'étaient auparavant.

4. Les négociations au sein des différents cycles ont profondément modifié les politiques commerciales nationales et ont aussi rendu le commerce international plus dense qu'il ne l'était. Les tarifs douaniers ont considérablement diminué. Cette diminution généralisée au sein des parties contractantes du GATT a favorisé l'essor de réseaux commerciaux en progression constante. Si personne ne parlait alors de libre-échange, le commerce était progressivement plus libre qu'au milieu du siècle. Mais, comme nous l'illustrerons ultérieurement, dans les années 1970, le nombre de sujets attisant les tensions commerciales avait augmenté : barrières « non tarifaires », loyauté du commerce, accords bilatéraux, etc. Ce nouveau contexte impliqua un nouvel effort de redéfinition du système commercial multilatéral, comme nous le verrons dans la section suivante.

- Des normes du travail au sein du GATT ?

Dans ce contexte institutionnel, y a-t-il eu de l'espace pour la mise en place d'une quelconque clause sociale ? Seules deux initiatives sont allées dans ce sens. Dès 1947, le GATT était composé d'une mesure explicite qui reliait commerce et normes du travail. Selon cet article XX e) :

> Sous réserve que ces mesures ne soient pas appliquées de façon à constituer soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les pays où les mêmes conditions existent, soit une restriction déguisée au commerce international, rien dans le présent Accord ne sera interprété comme empêchant l'adoption ou l'application par toute partie contractante des mesures […]
>
> e) se rapportant aux articles fabriqués dans les prisons; […][24]

Dans cette acception, les articles fabriqués en prison étaient considérés comme une source de concurrence déloyale entravant l'équité du système commercial multilatéral. Cette clause n'a jamais été utilisée afin de parvenir à un règlement des différends. Les États-Unis ont par

[24] GATT, *Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce*, 30 octobre 1947, article XX, p. 40, disponible à l'adresse URL : http://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/gatt47.pdf

ailleurs tenté à plusieurs reprises d'étendre l'interprétation de cet article à toutes les formes de travail forcé, mais en vain.

La deuxième initiative était proprement américaine. Dès 1953, les Américains ont plaidé en faveur d'une modification de la Constitution du GATT. Il s'agissait de contrer la mise en place des normes de travail inéquitables qui auraient entraîné des « difficultés au commerce international [25]». Les États-Unis ont ainsi tenté d'étendre les possibilités de sanction de l'article XXIII du GATT qui s'adressait aux cas où « […] un avantage résultant pour elle directement ou indirectement du présent Accord se trouve annulé ou compromis […][26] » par l'action d'une autre partie contractante. Cette tentative était liée à l'adhésion du Japon au GATT[27]. Les faibles salaires, l'absence de régulation publique et de mécanismes de négociation collective rendaient les Américains et les Britanniques très réticents quant à la mise en place de concessions tarifaires à un pays dont les pratiques étaient jugées comme déloyales. Cette initiative a été rejetée par les autres parties contractantes[28]. Par la suite, aucun mécanisme permanent n'a été adopté dans la perspective de lier commerce et norme du travail. Et il a fallu attendre les années 1970 pour que les États-Unis reviennent à la charge concernant la question des normes du travail au sein du GATT.

- L'action de l'OIT de 1945 à 1970

L'OIT est ressortie à la fois confortée et fragilisé de la Seconde Guerre mondiale. Confortée, car elle a été la première organisation internationale à avoir été relancée, grâce à la Conférence de Philadelphie en avril 1944. Rapidement, elle a intégré le giron de l'ONU. Cela dit, forte de ses conventions et recommandations, elle a dû changer pour s'affirmer comme une institution majeure de l'ordre d'après-guerre.

Essentiellement, elle a réussi à le faire, sous la gouverne de son nouveau Directeur général, David Morse, en embrassant une des priorités de l'agenda américain : le développement,

---

[25] Steve Charnovitz, « Influence of International Labour Standards on the World Trading Regime - A Historical Overview, The », *International Labour Review*, vol. 126, n° 5 (1987), pp. 565-584.
[26] GATT, *op. cit.*, p. 42
[27] Elissa Alben, « GATT and the Fair Wage: A Historical Perspective on the Labor-Trade Link », *Columbia Law Review* vol. 101, n° 6 (2001), pp. 1410-1447.
[28] Il faut noter que l'adhésion du Japon s'est accompagnée d'une réforme majeure du Code du travail de ce pays, ainsi que d'une revalorisation des salaires, conditions *sine qua non* de l'implication dans le SCM. *Ibid*., p. 1432-1440.

l'assistance ainsi que la coopération technique[29]. Et elle l'a fait dans un contexte où les besoins étaient présents. L'émergence de nations indépendantes a nécessité la mise en place de programmes permettant de mettre à niveau leurs normes du travail. Ces initiatives étaient orientées vers la formation des ressources humaines (qualification, productivité) ; l'amélioration des conditions de vie et de travail (sécurité sociale, sécurité et santé au travail) ; et le développement d'un système de relations industrielles pacifié (méthodes de négociation collective, mécanismes de résolution des conflits en milieu de travail). Pour ce faire, l'OIT est devenue un centre d'expertise, ouvrant des bureaux régionaux afin de former des personnes compétentes sur place. Elle a aussi veillé à la formation de cadres compétents, à travers son *International Institute for Labour Studies*. Ces différents programmes ont permis à de nombreux pays d'avoir accès à un système de relations industrielles et à un code du travail élaborés. Cela dit, nombre d'entre eux n'ont jamais eu suffisamment de ressources pour rendre ces mécanismes institutionnels et législatifs performants. L'organisation fut d'ailleurs la cible de critiques dans la période suivante.

Un autre axe majeur a été la défense des droits humains. Toutefois, il a été l'objet d'une confrontation permanente entre les pays occidentaux d'un côté, et l'URSS ainsi que ses pays et syndicats satellites (regroupés dans la FSM) de l'autre[30]. La question de l'indépendance des syndicats à l'égard du pouvoir, ainsi que le rôle des « employeurs » dans les économies planifiées ont compliqué la vie de l'Organisation, et ce jusqu'à la fin de la Guerre froide. Ainsi, les questions de libertés syndicales, du droit de négociations collectives, du travail forcé ont été instrumentalisées par les deux camps, entamant la légitimité de l'OIT. À ce titre, il faut noter qu'en pleine Guerre froide, en 1957, l'OIT a mis en place une nouvelle convention (105) sur le travail forcé, visant principalement l'URSS. Comme le précise Rodgers,

---

[29] C'est le fameux quatrième point du programme de Truman pour la paix et la liberté, doctrine qui marquait le début de l'assistance et de l'endiguement dont le plan Marshall était une des expériences. Anthony Evelyn Alcock, *op.cit.*, p. 209-241.

[30] Christopher McCrudden et Anne Davies, « A Perspective on Trade and Labor Rights », *Journal of International Economic Law*, vol. 3, n° 1 (2000), pp. 43-62.

> Cet instrument interdit le travail forcé en tant que sanction pour des crimes politiques, pour avoir participé à des grèves, en tant que moyen de discrimination raciale ou autre, en tant que mesure de discipline du travail.[31]

Dans ce climat de tensions, le consensus était difficile, et les positions de l'OIT reflétaient essentiellement la vision occidentale du droit du travail dans des sociétés démocratiques, accordant ainsi une large part aux préoccupations sociales.

Concernant l'arrimage entre intégration économique et progrès social, rien n'a été fait à l'OIT. La période 1950-1970 était caractérisée par une vision du bien-être centré sur les nations. Le plein-emploi, les normes du travail et la sécurité sociale étaient l'objet des politiques nationales, et l'OIT se contentait d'orienter le tout à partir de ses conventions et recommandations (cf. tableau 4.3). Par ailleurs, si les pays nouvellement indépendants ont tous ratifié rapidement leur adhésion à l'OIT, la question des normes du travail était loin d'être prioritaire. En effet, la question du développement économique était privilégiée sur tout le reste, peu important quel en était le coût social. À ce titre, l'OIT a accordé davantage de latitude à ces pays afin qu'ils organisent leur « rattrapage », fermant les yeux sur des pratiques de travail douteuses, dont la suspension des droits syndicaux.

Tableau 4.3 Activités normatives de lôOIT, de 1946 à 1980

	Nombre de nouvelles conventions ratifiées à l'OIT	**Nombre total de conventions mises en î uvre en fin de période**	**Nombre de nouvelles recommandations ratifiées à l'OIT**	**Nombre total de recommandations mises en î uvre en fin de période**
Avant 1946	67	67	74	74
1946-1950	31	98	14	88
1951-1955	6	104	12	100
1956-1960	11	115	14	114
1961-1965	9	124	11	125
1966-1970	10	134	16	141

Source : OIT

Durant toute la période 1950-1970, l'action normative et coopérative de l'OIT a été reléguée au second plan. Les pays du giron soviétique participaient à la vie de l'organisation tout en dénigrant les conventions jugées « occidentales » ; les pays occidentaux fixaient les priorités nationales sans trop se soucier du droit international du travail ; et le tiers-monde jugeait les

[31] Gerry Rodgers, Lee Swepton, et Jasmien Van Daele, éd., *L'Organisation internationale du travail et la quête de justice sociale, 1919-2009*, Genève : Bureau international du travail, 2009, p. 52.

mêmes droits comme étant secondaires face aux objectifs du développement. Qui plus est, dans une ère où la croissance et le développement passaient par des politiques nationales nécessitant une forte autonomie, la question du lien entre l'intégration économique et le progrès social était reléguée aux oubliettes.

4.1.1.3 État-providence, politique de plein-emploi et amélioration du sort des travailleurs

La question du sort des travailleurs était-elle alors laissée aux soins du marché ? Certainement, la réponse est négative. Cette période a été l'âge d'or des politiques sociales, du plein-emploi et du renforcement considérable des codes du travail nationaux. La Grande dépression et la Deuxième Guerre mondiale avaient laissé des traces profondes dans l'esprit des dirigeants des États vainqueurs. Il ne pouvait plus être question de prôner le laisser-faire. Dans tous les pays développés, de nouvelles régulations économiques se sont mises en place à l'échelle des nations, orientée par trois principes : plein-emploi, pilotage économique de l'État et programmes sociaux visant à pallier les déficiences du marché, et à assurer la redistribution des fruits de la croissance. Bien évidemment, si chaque pays a adapté cette nouvelle régulation à ses traditions, il n'en demeure pas moins que plus personne ne laissait l'avenir économique aux seules mains du marché. Que cela ait été dans des formules plus libérales, corporatistes ou sociales-démocrates[32], tous les pays industrialisés et une partie significative des pays en développement ont offert aux travailleurs l'accès à des programmes sociaux. Cela s'est accompagné de la mise en place de code du travail ménageant des libertés (syndicales), et des normes (salaires, santé et sécurité, nombre d'heures de travail maximal, congés, non-discrimination) que les employeurs devaient respecter. Cet ensemble de règles était l'apanage d'États souverains qui cherchaient alors à dégager des marges de manœuvre pour assurer croissance, progrès social et plein-emploi. L'intégration n'était donc pas une variable prise en compte pour juger de la nécessité d'ancrer la dynamique de progrès social à l'échelle internationale

En définitive, à l'échelle mondiale, quatre tendances ont marqué les années 1950-1970 : la Guerre froide, la décolonisation et la formation du tiers-monde, la confirmation de la souveraineté économique des États couplée à un interventionnisme accru et l'accroissement

[32] Gøta Esping-Andersen, *Les trois mondes de l'État-providence. Essai sur le capitalisme moderne*, Paris : Presses universitaires de France, 1999.

de la coopération économique institutionnelle entre les États. Ainsi, mais sans qu'il n'y ait eu d'ancrage institutionnel, il y avait une libéralisation commerciale progressive qui a porté ses fruits, ainsi que des politiques sociales et de plein-emploi à l'échelle des nations, tout cela, entre des pays dont les niveaux de développement étaient proches. Donc, nul n'entrevoyait la pertinence d'un ancrage institutionnel entre commerce et progrès social. Toutefois, dès les années 1970, le contexte a changé : le degré d'intégration s'est accru, les partenaires commerciaux se sont diversifiés et la situation économique n'était plus au beau fixe. Bref, tous les ingrédients étaient alors réunis pour se diriger vers des tensions commerciales internationales, ce que nous étudierons par la suite. Mais avant cela, il faut revenir sur l'évolution de l'économie des États-Unis durant les années 1950-1970, et ce afin de mieux comprendre l'apparition des normes du travail dans le politique commerciale, dès 1974.

4.1.2 Du « Fair Deal » à la grande société. L'âge d'or du capitalisme du consensus aux États-Unis 1950-1970

Dans un premier temps, nous examinerons les principales caractéristiques du capitalisme du consensus[33] aux États-Unis à travers l'apogée du mouvement des réformes sociales et de sa crise. Dans un second temps, nous établirons les principaux paramètres de la politique commerciale aux États-Unis, de 1950 à 1970.

4.1.2.1 Capitalisme du consensus en temps de Guerre froide

Truman s'est rapidement engagé dans un nouvel effort de réformes sociales : le *Fair Deal*. Le plein-emploi, la protection sociale face aux aléas du marché et l'amélioration des conditions de travail étaient, entre autres choses, des éléments constitutifs de ce programme[34]. Afin de développer les débouchés civils, l'administration s'est montrée favorable à l'augmentation du

---

[33] Patrick Renshaw, *American Labor and Consensus Capitalism 1935-1990*, Jackson : University Press of Mississippi, 1991.

[34] Parmi les mesures phares, citons : la construction de logements sociaux (*Housing Act*, 1949) ; la mise en œuvre de nouveaux grands travaux ; le relèvement du salaire minimum ; un programme de réintégration des militaires conscrits dans l'économie civile (*GI Bill Act*, 1944) ; et une loi donnant au président l'autorité d'agir pour maintenir un niveau élevé d'emploi (*Employment Act*, 1946). Alonzo L. Hamby (dir.), *Harry S. Truman and the Fair Deal*, Lexington : D. C. Heath, 1974 ; et *idem*, *Beyond the New Deal Harry S. Truman and American Liberalism*, New York : Columbia University Press, 1973.

pouvoir d'achat des travailleurs et ce tout en contenant l'inflation[35]. Durant cette période, le mouvement ouvrier s'est d'ailleurs appuyé sur cette position pour réclamer de substantielles augmentations, ce qui a causé une série de grèves longues et combatives. Face à cela, le monde des affaires s'est mobilisé pour lutter contre les « privilèges » des syndicats. Ils sont d'ailleurs en partie à l'origine de la victoire des républicains dans les deux chambres du Congrès, en 1946[36]. Le retour en force des républicains a ralenti le rythme des réformes sociales. Pire encore, il a été le véhicule de lois antisyndicales comme la loi Taft-Hartley (1947). Par ailleurs, les élus conservateurs ont utilisé le spectre du socialisme, voire du totalitarisme, à l'encontre des programmes sociaux et des mesures d'intervention keynésienne. Pour ce faire, ils se sont basés sur la menace que faisait sensément peser l'expansion effrénée du camp communiste après la Deuxième Guerre mondiale. Truman a dû composer avec ce retour du conservatisme en limitant l'augmentation des mesures sociales qu'il entrevoyait[37]. Enfin, dans le contexte du déclenchement de la Guerre froide, les questions de sécurité internationale ont pris le pas sur les questions économiques et sociales. De plus, le camp conservateur américain a instrumentalisé la menace soviétique pour marginaliser les mouvements sociaux revendicatifs.

Ainsi, l'esprit du libéralisme réformiste avait-il un concurrent idéologique. Dans un esprit revanchard, le conservatisme revenait en force. Mais celui-ci a pu compter sur des alliés pour lutter contre le communisme. Certains membres du camp libéral réformiste ont participé à la purge, syndicats en tête. Alors que durant le New Deal, puis durant la guerre, les syndicats et le gouvernement se sont accommodés du soutien des communistes, il y a eu un changement de cap avec la politique de l'endiguement, le plan Marshall et la chasse aux sorcières. Le CIO s'est singulièrement engagé dans une lutte contre les syndicats « communistes » en son sein, purgeant ainsi toutes les unités les plus radicales[38]. À travers ce virage, les syndicats

---

[35] Arthur F. McClure, *The Truman Administration and the Problems of Postwar Labor, 1945-1948*, Rutherford : Fairleigh Dickinson University Press, 1969 ; et Patrick Renshaw, *op. cit.*, pp. 125-151.
[36] *Ibid.* ; Mark Blyth, *Great Transformations: Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*, Cambridge, U.K : Cambridge University Press, 2002 ; et Melvyn Dubofsky, *The State and Labor in Modern America*, Chapel Hill : University of North Carolina Press, 1994.
[37] Jonathan Bell, *The Liberal State on Trial: The Cold War and American Politics in the Truman Years*, Columbia studies in contemporary American history, New York : Columbia University Press, 2004.
[38] Patrick Renshaw, *op. cit. ;* Daniel Guérin, *Le mouvement ouvrier aux États-Unis de 1866 à nos jours*, Nouvelle éd. rev. et compl., Paris : F. Maspero, 197 ; et Robert H. Zieger, *American Workers, American Unions*, 2ème éd., Baltimore : Johns Hopkins University Press, 1994.

américains sont devenus des alliés inconditionnels de la politique étrangère américaine, à la défense de la liberté et des droits humains, contre le communisme.

De tout cela, il émergea un capitalisme du consensus[39] qui a été à son apogée dans les années 1950. Les gouvernements ont mis en œuvre des politiques macroéconomiques d'inspiration keynésienne, mais dans une moindre proportion que leurs homologues européens. Les syndicats ont continué à avoir une posture revendicative, mais seulement dans une perspective économique. Ils ont utilisé leur pouvoir de négociation pour conforter le niveau de vie de leurs membres. Cela dit, ils ont accepté les règles du marché et ont défendu le capitalisme aux États-Unis, et partout ailleurs. De l'autre côté du spectre, les mouvements conservateurs et les milieux d'affaires ont accepté les nouvelles régulations de l'économie, profitant d'un régime de croissance accéléré. Ce consensus social a connu son âge d'or durant les années 1950, une décennie marquée par la présidence du républicain Eisenhower, dont on peut souligner qu'il a accepté ces règles du jeu, étant même à l'origine d'un système d'autoroutes publiques de grande envergure.

Les années 1960, avec Kennedy, puis Johnson, ont mis un terme à cette époque, car le consensus libéral réformiste a alors connu une grande crise. La nouvelle frontière[40], puis la Grande société ont été des projets marqués par de grandes réformes progressistes[41]. Mais dès l'accession des démocrates au pouvoir, les critiques à leur encontre sont venues à la fois de sa gauche et de sa droite. Alors que la coalition travailleurs-libéraux constituait la clé de voûte de ce consensus social, les nouveaux mouvements sociaux l'ont radicalement remis en cause. Le mouvement pour les droits civiques, les féministes, les écologistes, les étudiants et les mouvements pacifistes ont débordé sur la gauche le courant *liberal* au pouvoir[42]. Ainsi, si le projet de Grande société semblait progressiste, l'approche recherchée par les gouvernements était de nature bureaucratique, sans lien direct avec les mouvements sociaux. Par ailleurs, les

---

[39] Patrick Renshaw, *op. cit*.
[40] Arthur Meier Schlesinger, *Les 1000 Jours De Kennedy*, Paris : Denoël, 1966.
[41] Il y eut la création du Medicare et du Medicaid, offrant une assurance sociale pour les personnes âgées et les pauvres ; les lois menant à la déségrégation ; une « guerre contre la pauvreté » incarnée par l'Economic Opportunity Act de 1964 ; le financement massif du réseau de l'éducation, pour ne citer que ces initiatives. Bruce J. Schulman, *Lyndon B. Johnson and American Liberalism a Brief Biography with Documents*, Boston : Bedford Books, 1995.
[42] Cela, dans un contexte où le mouvement syndical n'était pas exempt de racisme, de machisme, de productivisme, et qui était par ailleurs, pour certaines fédérations, favorable à la Guerre du Vietnam. Voir : Andrew Battista, *The Revival of Labor Liberalism*, Urbana : University of Illinois Press, 2008.

syndicats sont eux aussi devenus des machines lourdes, dans lesquelles les énergies militantes laissaient place à des structures administratives inertes. Tout cela contribua à l'affaiblissement politique du libéralisme réformiste, qui s'était coupé des éléments progressistes les plus militants.

Par ailleurs, lentement mais sûrement, les idées néolibérales s'installaient dans les universités américaines, Chicago en tête, et des élus républicains ont commencé à les populariser, en particulier Ronald Reagan, élu gouverneur de la Californie en 1966[43]. Et le moins que l'on puisse dire, c'est que le caractère bureaucratique de l'action gouvernementale et des syndicats américains a joué un rôle majeur dans la victoire idéologique de ce courant qui se présentait comme révolutionnaire aux yeux des citoyens américains. Tout cela s'est déroulé pendant que les États-Unis poursuivaient un double agenda international : l'endiguement du communisme et la perpétuation de l'internationalisme libéral dans le monde libre. Voyons ce qu'il en est à ce sujet.

4.1.2.2 Le consensus social sur la politique commerciale

De 1947 à 1970, la politique commerciale des États-Unis a été relativement constante. Les différents présidents ont réussi à maintenir la préséance de l'exécutif sur les questions commerciales[44]. Les lois commerciales ont toutes été prolongées de 1945 à 1953, et l'avenir de la politique commerciale a ensuite été tracé dans le rapport rendu par la Commission Randall, en 1954. Ce rapport a reconnu l'importance de la libéralisation commerciale dans la lutte contre le communisme. L'alternance avec le Républicain Eisenhower aurait pu laisser augurer une phase plus protectionniste. Mais, pour des raisons essentiellement stratégiques, ce changement de main s'est fait dans la veine internationaliste. Dans un contexte de Guerre froide, Eisenhower, tout comme Truman avant lui, a accepté le jeu des réductions tarifaires multilatérales. Il a même accepté que les États-Unis fassent des concessions plus grandes que ce qu'il obtenait en retour pour consolider les économies européennes et japonaises et

---

[43] Paul R. Krugman, *L'Amérique que nous voulons*, Paris : Flammarion, 2008.
[44] Robert A. Pastor, *Congress and the Politics of U.S. Foreign Economic Policy, 1929-1976*, Berkeley : University of California Press, 1980 ; et Stephen D. Cohen, Robert A. Blecker et Peter D. Whitney, *Fundamentals of U.S. Foreign Trade Policy : Economics, Politics,Laws, and Issues*, 2ème éd., Boulder : Westview Press, 2003.

repousser les menaces communistes[45]. Les élus du Congrès, s'ils étaient loin d'être convaincus par la libéralisation du commerce, se sont contentés des clauses de sauvegarde et du maintien de l'existence d'un seuil critique (« peril point ») afin d'avaliser légalement la libéralisation du commerce[46]. Lorsque les négociateurs américains se sont engagés dans le Cycle de Dillon, en 1959, l'objectif était de maintenir la nouvelle Communauté économique européenne dans le giron de la libéralisation multilatérale, et ce en évitant que le régionalisme ne rime avec un nouvel isolationnisme.

Lors des années 1960, c'est à l'initiative du Président Kennedy que l'exécutif américain s'est lancé dans une nouvelle dynamique de libéralisation commerciale. Mais pour ce faire, le président a dû procéder à deux ajustements. Premièrement, à partir de 1962, le fonctionnement de la politique commerciale a été partiellement réaménagé par le Congrès[47]. Deuxièmement, si la libéralisation apporte en général des bénéfices aux pays qui s'engagent dans cette voie, elle a aussi un coût. Et, de cela, Kennedy en était conscient. C'est pourquoi la nouvelle loi commerciale prévoyait l'émergence d'un Programme d'ajustement au commerce visant à indemniser les travailleurs touchés par les effets de la concurrence internationale. Cela dit, la loi de 1962 sur l'expansion du commerce laissait de grandes marges de manœuvre à l'exécutif pour mener un ambitieux cycle de négociation, ce qui est devenu le cycle de Kennedy, suite au décès du Président[48].

En définitive, les années 1945-1970 ont été celles de l'âge d'or des politiques macroéconomiques, des politiques sociales et des codes du travail ambitieux. Toutefois, ces

---

[45] Alfred E. Eckes, *Opening America's Market U.S. Foreign Trade Policy Since 1776*, Chapel Hill : University of North Carolina Press, 1995.

[46] Ce seuil critique était : « The peril-point provisions of the 1951 act require the President, before entering into any trade-agreement negotiation, to transmit to the Tariff Commission a list of the commodities that may be considered for possible concessions. The Commission is then required to conduct an investigation, including a public hearing, and to report its findings to the President on (1) the maximum decrease in duty, if any, that can be made on each listed commodity without causing or threatening serious injury to the domestic industry producing like or directly competitive products, or (2) the minimum increase in the duty or the additional import restrictions that may be necessary on any of the listed products to avoid serious injury to such domestic industry. », United States Tariff Commission, *Forty Sixth Annual Report of the United States Tariff Commission*, 30 juin 1962, p. 1.

[47] Les négociations commerciales internationales furent ôtées au Département d'État, et un nouveau visage apparut au sein de l'exécutif : le représentant spécial au commerce. Alors que la loi de 1934 symbolisait le moment phare de la délégation de pouvoir, la tendance changea à partir de 1962. Si les négociations commerciales internationales étaient toujours confiées à l'exécutif, le représentant spécial au commerce eut des comptes à rendre à la fois au président et au Congrès. Par ailleurs, alors que, jusque-là, l'exécutif avait la possibilité et le mandat de négocier jusqu'à une réduction de 50 % des droits de douane, les objectifs de négociation étaient alors fixés par la loi, c'est-à-dire par le Congrès.

[48] Alfred E. Eckes, *op.cit.*, pp. 185-190.

éléments ne concernaient que l'échelle nationale : l'efficacité de ces mesures étant importante en économie fermée, les questions relatives à l'emploi restèrent du domaine des États. De plus, étant donné que le commerce international était concentré entre les pays occidentaux pratiquant à peu près tous ces régulations sociales, la question des normes du travail n'a jamais vraiment été posée à l'échelle internationale. Du fait de la relative fermeture des économies et de l'harmonisation sociale *de facto*, la clause sociale n'a guère généré d'enthousiasme dans les différents pays qui participaient aux négociations commerciales multilatérales, États-Unis compris. Par ailleurs, concernant les États-Unis, les années 1945-1968 se sont traduites par une phase continue d'excédents commerciaux qui justifiait l'appui populaire, ou dans le pire des cas, l'indifférence à l'égard du régime commercial ouvert. Cela dit, les années 1970 ont été celles de l'accumulation des contradictions : bureaucratie, limites du keynésianisme, ouverture croissante des économies, crise économique. Au niveau international, cela se conjugua avec des déficits commerciaux récurrents, remettant en cause la légitimité de l'ouverture sans condition. Toutes ces variables ont conduit au réaménagement du système commercial multilatéral, à l'émergence d'un nouveau nationalisme économique et à la remise en cause des régulations économiques nationales.

4.2 Crise économique, crises politiques : terreau dû un nouveau nationalisme économique ?

Si les deux décennies précédentes ont été celles de la stabilité, les années 1970 se sont caractérisées quant à elles par la crise et le changement. Que cela soit au niveau des politiques étatiques, de la structuration des firmes, ou encore de la conjoncture macroéconomique, cette décennie a produit des mutations qui ont soulevé à l'époque plus d'inquiétudes que d'apaisement. Dans un premier temps, nous verrons en quoi la conjoncture internationale semblait aller à l'encontre des intérêts américains (ou de certains d'entre eux). À cela s'ajoutait, dans un deuxième temps, une conjoncture nationale peu propice à l'optimisme. Dans un dernier temps, nous rappellerons brièvement le débouché des négociations commerciales multilatérales, tout cela, dans un contexte propice au nationalisme économique.

4.2.1 Déficits commerciaux, firmes transnationales et apparition de nouveaux concurrents économiques

Trois évènements ont marqué les années 1970 au niveau des échanges internationaux. Premièrement, à l'époque, les firmes n'opéraient plus seulement à l'intérieur des pays, elles s'internationalisaient. Sur la période allant de 1966 à 1980, les flux IDE sortants des États-Unis passèrent de 6,5 % à 7,7 % du PIB (cf. figure 4.1).

Figure 4.1 Commerce international de biens et services et investissements directs à lôétranger des États-Unis en % du PIB, de 1960 à 1980

Sources : Bureau of Economic analysis.

Au-delà du niveau des investissements, la période a été marquée par le redéploiement des firmes américaines. Alors que leurs investissements étaient essentiellement localisés en Europe et au Japon, la portion occupée par les pays d'Asie (autre que le Japon) augmenta régulièrement, ce qui favorisa un discours alarmiste chez les syndicats américains. Selon George Meany, président de l'AFL-CIO de 1952 à 1979 :

> Not only have we watched the jobs and production go abroad, but we have watched goods come back from overseas plants of multinationals as imports, competing with domestically produced goods and making further inroads into U.S. employment.[49]

[49] United States Congress, Senate, Committee on Finance, *H.R.* 10710, *An act to stimulate the development of an open, non-discriminatory, and fair world economic system, to stimulate Economic growth of the United States, and for other purposes*, « Statement of George Meany, President, AFL-CIO, Accompanied By Andrew Biemiller,

Deuxièmement, les États-Unis opéraient alors dans un monde ou leur position était fragilisée. Leur monnaie et leurs marchandises n'étaient pas aussi prisées que lors des deux décennies précédentes. Pire encore, la décennie 1970 s'est caractérisée par des premiers déficits commerciaux chroniques pour les États-Unis. Le creusement du déficit commercial, dont on peut discerner la tendance sur le graphique 4.1, était alors un nouveau trait structurel de l'économie américaine. Alors que les États-Unis avaient toujours connu un excédent depuis les années 1910, la tendance s'est retournée à compter de 1969. Et sans la dévaluation du 15 août 1971, la balance commerciale aurait été déficitaire durant toute la décennie 1970.

Troisièmement, le commerce international a changé de dynamique, même s'il est majoritairement demeuré concentré autour des pays développés. D'une part, la tendance du commerce a changé entre les États-Unis et les économies développées. Plus particulièrement, le comportement commercial du Japon irritait fortement les syndicats comme les entreprises américaines. À partir de 1965, les États-Unis ont vu leur solde commercial se détériorer significativement avec le Japon (figure 4.2), ce qui a mené les acteurs économiques américains à considérer le Japon comme étant un concurrent déloyal.

Figure 4.2 Commerce international et balance commerciale entre les États-Unis et le Japon, de 1960 à 1980

director, legislative department and Nat Goldfinger, director, research department », Hearings, Ninety-third Congress, Second session Washington D.C. : U.S. Govt. Print. Off., 1974, p. 1139.

Source : Bureau of Economic analysis.

D'autre part, les pays en développement n'étaient plus uniquement fournisseurs de matière première. L'industrialisation de certains d'entre eux a fait apparaître de nouveaux concurrents. Plus particulièrement, les pays asiatiques, et certains pays d'Amérique latine ont été pointés du doigt, ce d'autant qu'ils misaient sur une stratégie de promotion des exportations basée sur leur main d'œuvre à bas salaire. Taiwan, Hong Kong, Singapour, la Corée du Sud et, dans une moindre mesure, le Mexique[50], ont été les premiers à pratiquer cette stratégie orientée vers l'exportation. L'étiquette de concurrent déloyal leur a donc été collée à ces pays dont les exportations vers le marché américain ont suivi une courbe exponentielle durant les années 1970 (cf. figure 4.3).

Figure 4.3 Évolution des importations américaines en provenance des nouveaux pays industrialisés dôAsie, de 1962 à 1980

Source : UN Comtrade

4.2.2 La dégradation de la conjoncture économique

Comme le rappelle Susan Aaronson, la considération du contexte économique national de l'époque est primordiale pour comprendre l'atmosphère qui régnait aux États-Unis dans les

[50] Bien que le Mexique ait suivi une stratégie ISI assez classique, il a commencé dès 1960 à mettre en place une zone franche aux abords de la frontière américaine : les fameuses Maquiladoras.

années 1970[51]. Au niveau de la conjoncture économique nationale, un ensemble de transformations annonçait l'essoufflement, sinon l'agonie des régulations fordistes et keynésiennes. Le premier élément clé de cette tendance était l'essoufflement du régime de croissance américain durant les années 1970. Bien qu'il soit toujours difficile de parler d'une récession ou d'une crise majeure, les années 1970 furent une période durant laquelle l'économie américaine s'est accrue moins rapidement. Durant les décennies 1950 et 1960, le taux de variation moyen du PIB n'a pratiquement jamais atteint une valeur inférieure à 3,5 % et il était pratiquement toujours supérieur à 4 % (cf. figure 4.4). En revanche, durant les périodes allant de 1970 à 1974 et de 1975 à 1980 (soit 6 années), ce taux tournait davantage autour de 3 %, avec plusieurs années de variation négative, ce qui n'était plus arrivé depuis 1958. L'épuisement des gains de productivité, la moindre augmentation des salaires, l'augmentation du prix des matières premières et l'essoufflement de la demande de biens de consommation sont les principaux éléments expliquant ces moindres résultats économiques[52].

Figure 4.4 Évolution du taux de croissance du PIB des États-Unis de 1950 à 1980*

*Taux de croissance annuels moyens

Source : Bureau of Economic analysis

[51] Selon cet auteur : "context is everything". La morosité de la conjoncture a eu une influence majeure sur l'évolution de la politique commerciale, voir : Susan A. Aaronson, *Taking Trade to the Streets: The Lost History of Public Efforts to Shape Globalization*, Ann Arbor : University of Michigan Press, 2001, pp. 74-79.

[52] Michael French, *US Economic History Since 1945*, New York : Manchester university press, 1997, pp. 182-190.

Ces moindres résultats ont été mobilisés par les syndicats américains pour pointer du doigt la plus grande ouverture du marché américain dans un contexte jugé déloyal. Et cela a été un argument d'autant plus efficace que la moindre croissance s'est conjuguée avec un haut niveau d'inflation (soit une phase de stagflation, cf. figure 4.5), amoindrissant le pouvoir d'achat des travailleurs ; d'une montée du chômage ; et d'une stagnation du nombre d'emplois manufacturiers.

Figure 4.5 Évolution comparée du taux de variation du PIB réel et du taux d'inflation, entre 1948 et 1980

Source : Département du Travail, Bureau of labor statistics et Bureau of Economic analysis.

Figure 4.6 Taux de chômage aux États-Unis, de 1948 à 1980

Source : Département du Travail, Bureau of labor statistics.

La montée du chômage a effectivement été instrumentalisée, les syndicats arguant que les importations et la multinationalisation des firmes américaines conduisaient à exporter les emplois vers des pays (asiatiques) où les conditions d'emploi et de concurrence étaient déloyales. Bien évidemment, le doublement du taux de chômage de 1968 à 1980 (passant de 3,5 à 7 % environ, cf. figure 4.6) favorisait cette analyse.

Cela dit, la dégradation de la croissance américaine dont nous avons déjà évoqué les raisons a été la principale source de cette augmentation du nombre de chômeurs. Mais cette évolution permettait aisément de mobiliser la concurrence déloyale, ce d'autant plus que les emplois manufacturiers étaient en diminution. Comme le montre la figure 4.7, le secteur manufacturier était mal en point durant la période allant de 1969 à 1976 (malgré un sursaut en 1973-1974). Cette dynamique de diminution des emplois manufacturiers, elle aussi principalement reliée à la mauvaise conjoncture, a rapidement été mise en lien avec la concurrence déloyale des pays asiatiques, pour lesquels on observait une augmentation substantielle des exportations en direction du marché américain.

Figure 4.7 Emplois manufacturiers aux États-Unis, en milliers, de 1948 à 1980

Source : Département du Travail, Bureau of labor statistics

4.2.3 Les tensions mondiales : crise économique et première crise du multilatéralisme commercial et du régime international du travail

Les années 1970 furent celles du retour du nationalisme économique au-devant de la scène. Certes, la Loi Smooth-Hawley était bien une politique du passé, mais le nationalisme économique a alors pris un nouveau visage : celui de barrières au-delà des frontières. Et dans ce domaine, les États-Unis, comme tous les autres pays, ont fait preuve d'imagination pour décourager la concurrence internationale. À ce portrait, il faut ajouter un climat de morosité lié à la crise économique de 1973-1974.

Entre 1973-1979, les nations se sont engagées donc dans un nouveau cycle de négociations commerciales - le Cycle de Tokyo, dans un contexte économique propice à la réémergence du nationalisme économique. Les armes commerciales traditionnelles ont été abandonnées ou strictement balisées (tarifs douaniers, quotas), au profit de nouvelles barrières dites « non tarifaires ». Un problème majeur s'est manifesté à cet égard, car il ne s'agissait plus d'une protection aux frontières, mais bien de régulations nationales internes, sur lesquelles le GATT n'avait alors aucune prérogative[53]. Par ailleurs, une nouvelle diplomatie commerciale est apparue, tendant à limiter mutuellement les flux de commerce. Enfin, ce cycle a fait la part belle au retour en force de la réciprocité au sens strict du terme. Les accusations de *dumping* et de non-respect des règles tendaient à renforcer les aspirations nationalistes du fait que certains pays, et en particulier les États-Unis, avaient l'impression de donner beaucoup et de recevoir peu en retour. L'accent mis sur ces barrières « non tarifaires » est d'autant plus grand que les marges de négociation sur les tarifs en tant que tels commençaient à atteindre leurs limites[54]. De tout cela, il est ressorti un cycle de négociation qui s'est attaqué à toutes ces questions, sans toutefois les résoudre. Plus particulièrement, si les négociations commerciales ont abouti à de nouvelles baisses de tarifs, y compris dans le domaine de l'agriculture, le GATT a développé un ensemble de code visant à réguler les barrières « non tarifaires ». Cela dit, le SCM a été incapable d'obtenir l'approbation de toutes les parties contractantes à l'égard de ces codes, ouvrant ainsi la porte aux accords plurilatéraux. Ainsi,

---

[53] Michel Rainelli, *op. cit.*, pp. 56-61 ; et Bernard Hoekman et Michel M. Kostecki, *op. cit*., p. 37-41.
[54] À la sortie du cycle de Tokyo, le tarif moyen était de 4,9 % pour les membres du GATT. Voir Michel Rainelli, *op. cit.*, pp. 60-61

toutes les parties contractantes en accord avec les codes pouvaient y adhérer. C'était le début du « GATT à la carte ».

Au niveau de l'OIT, les années 1970 n'ont pas été, elles non plus, de tout repos. Il s'agit de la période pendant laquelle les États-Unis se sont retirés de l'organisation[55]. Durant toute cette décennie, les États-Unis ont ressenti un malaise au sein de l'OIT. Ce n'est pas l'activité normative de l'OIT qui était condamnée, mais bien l'utilisation de l'organisation à des fins politiques[56]. En 1976, le Président Ford a donc annoncé la décision de se retirer de l'organisation.

Quatre raisons ont été invoquées pour justifier un tel acte[57]. Premièrement, la cohabitation avec des régimes « totalitaires » (fascistes ou communistes) au sein de l'organisation aurait perverti l'essence du tripartisme, à savoir la négociation entre trois parties indépendantes. Deuxièmement, les dirigeants américains soutenaient que l'assemblée générale avait été politisée dans les années 1970. Des sujets comme le conflit entre Israël et la Palestine étaient à l'ordre du jour sans que cela soit approprié. Pour les États-Unis, l'OIT était une agence spécialisée, mandatée dans un domaine précis, et non une organisation à vocation politique. Troisièmement, selon les États-Unis, l'organisation était instrumentalisée par les pays du tiers-monde et du bloc de l'est, et ce à des fins partisanes. Les votes au sein de l'organisation étaient déconnectés des problèmes réels que suscitait le monde du travail. Quatrièmement, la présence majoritaire de régimes autoritaires aurait empêché l'organisation de répondre adéquatement à son agenda concernant l'avancement des droits humains. Par ailleurs, il ne faut pas cacher que l'OIT n'a jamais réussi à satisfaire les Américains du fait de l'impossibilité de renforcer les conventions à partir d'un véritable mécanisme de règlement des différends. Et c'est aussi la raison pour laquelle les Américains se sont tournés vers le GATT dès les années 1970 afin de renforcer les conventions fondamentales. Comme le

---

[55] Yves Beigbeder, « The United States' Withdrawal from the International Labor Organization », *Relations industrielles*, vol. 34, n° 2 (1979), pp. 223-240.
[56] Walter Galenson, *The International Labor Organization an American View*, Madison : University of Wisconsin Press, 1981.
[57] Gerald Ford suivait en cela la demande répétée de l'AFL-CIO, qui, sous la ferveur anticommuniste de son chef, George Meany, exigeait un tel retrait depuis plusieurs années. Edward C Lorenz, *Defining Global Justice: The History of U.S. International Labor Standards Policy*, Notre Dame : University of Notre Dame Press, 2001. Voir aussi Stephen L. Schlossberg, « United States' Participation in the ILO: Redefining the Role », *Comparative Labor Law and Policy Journal*, volé 11, n° 1 (1989), pp. 48-80 ; et Walter Galenson, *op. cit.*

soulignait la délégation américaine au CG18 du GATT, en 1979, « […] only the GATT has an effective dispute settlement mechanism to enforce internationally agreed MILS [Minimum International Labour Standards, SZ]. [58]» Certes, les États-Unis sont revenus dans le giron de l'OIT par la suite, en 1980[59], mais ils n'ont jamais été à l'aise avec le mode de fonctionnement de l'organisation, et surtout à cause du manque de rigueur entourant l'application des conventions[60]. Que faire face à la dégradation du climat entourant les négociations commerciales, et à la crise du régime international du travail ? Les États-Unis, à travers leur loi commerciale de 1974, ont tenté de proposer une jonction des deux agendas, et ce dans l'optique de rendre le commerce plus équitable.

4.3 La loi commerciale de 1974 : un repli nationaliste des États-Unis ?

4.3.1 La loi de 1974 : La réciprocité au service du nationalisme économique ?

- Contexte

Dans un contexte de morosité économique[61], les citoyens américains et les membres du Congrès n'étaient plus à même d'accepter sans concession un régime commercial ouvert. Plus particulièrement, les Américains avaient le sentiment que les négociations du GATT étaient trop asymétriques. Dans une perspective stratégique, les Américains n'ont pas hésité à ouvrir leur marché de manière plus poussée que leurs partenaires, et ce dans le but de renforcer le camp occidental dans la Guerre froide. Or, dans les années 1970, les citoyens, les syndicats et les entreprises des États-Unis n'étaient plus prêts à sacrifier leurs intérêts économiques et à encourager leurs nouveaux concurrents, comme ils le faisaient avant. Ainsi, si l'exécutif avait pour ambition de libéraliser encore davantage les échanges commerciaux, un nombre croissant de membres du Congrès, de syndicats et d'entreprises se sont opposés à

---

[58] GATT, Consultative Group of Eighteen, *Minimum international labour standards*, paper distributed at the request of the member from the United States, Tenth Meeting, Genève : GATT, 22-23 octobre 1979, p. 2.

[59] Ce retour s'explique entre autres par le rôle qu'a pris l'OIT dans la reconnaissance de Solidarnosc, le premier syndicat polonais indépendant des pouvoirs officiels. Cet acte semblait signifier aux États-Unis que l'OIT pouvait avoir le courage de défendre son agenda relatif aux droits de l'Homme.

[60] Plus encore, ils n'ont jamais joué le jeu des conventions, avec un très faible taux de ratification. Le problème de la souveraineté des États-Unis et du partage des compétences entre niveaux de gouvernement (fédéral / états) expliquent en partie ce paradoxe qui perdure.

[61] Comme nous l'avons explicité, l'économie américaine était passée de leader économique et technologique en perpétuels excédents commerciaux à une économie toujours dominante, mais rattrapée par l'Europe et le Japon, puis concurrencée dans les secteurs à forte valeur ajoutée et en déficit commercial. S'ajoute à cela la stagflation et la montée du chômage.

un tel agenda. Certains y ont vu le retour des relents protectionnistes traditionnels[62]. Toutefois, la page des années 1930 avec les lois Smoot et Hawley était définitivement tournée. L'aigreur des travailleurs et des entreprises à l'égard du processus de libéralisation n'avait plus pour motif de se protéger de l'étranger pour l'autosuffisance nationale. Il s'agissait plutôt de l'apparition d'une version agressive de la réciprocité : ce que les libre-échangistes purs ont appelé ultérieurement, par dérision, les « reciprocitariens [63]». C'est donc sous le prisme de la loyauté que s'est jouée la bataille. Il fallait que les autres ouvrent leur marché à l'image de ce que les États-Unis faisaient, et ce dans le respect des règles. Le cas échéant, les États-Unis se donnaient le droit de sanctionner les coupables.

Ainsi, l'idée était la suivante : depuis l'émergence du GATT, le processus de libéralisation n'a pas été suffisamment équitable (*fair*) envers les entreprises et les travailleurs américains. Si le marché américain était ouvert aux marchandises étrangères, on ne pouvait pas en dire autant des marchés étrangers[64]. À cela s'ajoutait une trop grande disparité réglementaire offrant des avantages stratégiques aux concurrents étrangers : droit de propriété intellectuelle, réglementation du *dumping* de la concurrence ainsi que des normes du travail.

Face à cette situation, trois options se sont dessinées. D'abord, il s'agit de la voie tracée par les partisans de la réciprocité stricte dont nous venons de délimiter les paramètres. Cette approche a été très présente jusqu'à la fin des années 1980 et la loi commerciale de 1988 en a représenté la consécration. Notons que de nombreux regroupements d'entreprises soumis à la concurrence « déloyale », un nombre significatif de membres du Congrès, ainsi que de nombreux syndicats se sont identifiés à ce courant.

Ensuite, il y eut le sentier de la libéralisation réciproque et compétitive. Il s'agit de la voie qui se dessina dans les années 1980, à l'initiative de Reagan. Cette approche soutient que si les

---

[62] Judith Goldstein, « The Political Economy of Trade: Institutions of Protection », *The American Political Science Review*, vol. 80, n° 1 (1986), pp. 161-184.
[63] Jagdish N. Bhagwati et Douglas A. Irwin, « The Return of the Reciprocitarians ? US Trade Policy Today », *The World Economy*, vol. 10, n° 2 (1987), pp. 109-130.
[64] Pour de nombreux Américains, la promesse d'un avantage mutuel lié à la libéralisation réciproque des marchés était considérée comme étant à la fois fausse et biaisée. Fausse, car les Américains avaient fait plus que leur part, et ce sans que la réciproque ne soit vraie. Biaisée, car les concurrents étrangers bénéficiaient d'avantages réglementaires qui leur permettaient de conquérir le marché américain sans que les Américains eux-mêmes ne puissent faire de même à l'étranger. La promesse mélioriste d'un commerce porteur de prospérité partagée, de paix et de progrès social (normes du travail équitables et plein-emploi) semblait flouée, voire perdue à jamais.

conditions de concurrence ne sont pas équitables, il faut les régler par plus d'intégration et de règles globales. Et si cela ne fonctionne pas à l'échelle multilatérale, il faut tenter la voie bilatérale ou régionale pour changer d'orientation. Cette voie a été privilégiée par les républicains, dans les années 1980, et éventuellement par les entreprises internationalisées qui avaient tout avantage à voir les règles économiques être harmonisées.

Enfin, la troisième voie, très minoritaire au départ, a été celle de la globalisation à visage humain. Celle-ci a cherché un moyen pour continuer à associer l'ouverture au progrès social. Ainsi, l'harmonisation des règles sociales (normes du travail), l'obtention de programmes d'ajustement au commerce et le maintien d'un contrôle sur l'activité des firmes transnationales étaient parmi leurs priorités. Cette position a été celle des élus les plus progressistes, de syndicats (d'abord minoritaires, puis, de plus en plus nombreux) et de tous les militants au sein des ONG, *Think tanks* et associations civiques ou religieuses défendant les droits humains.

De ces trois voies, seule la première a marqué le texte final de la loi commerciale de 1974, à travers la section 301. Pour le reste, l'essentiel du texte continuait dans la voie classique de l'internationalisme libéral américain, alors qu'une section annonçait l'émergence du troisième courant cité : celle concernant le respect des normes équitables de travail.

- Principaux éléments de la loi de 1974

Cette loi est à l'origine de trois modifications majeures[65]. Premièrement, le représentant spécial est devenu le représentant américain au commerce (*United States trade représentative*, USTR ci-après) et ses prérogatives ont été renforcées. Par ailleurs, les groupes d'intérêts ont vu leur consultation institutionnalisée, à la fois pour rendre cohérents les intérêts économiques et les négociations commerciales, mais également pour canaliser les demandes des milieux d'affaires.

[65] Rappelons que cette loi avait comme objectif principal d'autoriser l'exécutif américain à prendre part au cycle de Tokyo. Si la loi autorisait déjà une nouvelle diminution des droits de douane, une des réformes majeures a été de donner à l'exécutif le mandat de trouver les moyens de réduire les barrières non tarifaires. I. M. Destler, *American Trade Politics*, 4th éd., Washington, DC : Institute for International Economics, 2005 ; et Robert A. Pastor, *op. cit*., pp. 137-184.

Deuxièmement, le président Ford a réussi à obtenir du Congrès la modification de la procédure conduisant à ratifier les accords commerciaux. Jusqu'à cette réforme, le traitement législatif d'un accord commercial pouvait s'éterniser[66]. Afin d'éviter cet écueil, l'administration de Ford a proposé de mettre en place, par le biais de la loi commerciale de 1974, une procédure accélérée (*Fast-Track*) pour la validation des accords signés par le pouvoir législatif[67].

Troisièmement, la loi prévoyait le renforcement de la clause échappatoire (section 201) et la mise en œuvre d'une procédure de sanction dans le cas où les partenaires commerciaux ne respectaient pas des procédures loyales dans leurs échanges commerciaux (section 301). Cette dernière section permettait aux États-Unis de prévoir des mécanismes unilatéraux de rétorsion dans le cas où les pratiques étaient effectivement jugées comme étant déloyales. Mais cette loi a aussi été celle où est apparue, pour la première fois, une mention aux normes du travail, ce que nous étudions à présent plus en profondeur.

4.3.2 Apparition des normes du travail dans la politique commerciale : un protectionnisme déguisé ?

Dans ce contexte où la politique commerciale était sous tension, les normes du travail ont fait leur apparition. Était-ce le signe du retour au protectionnisme social, celui qui cherchait à ajuster les tarifs en fonction des coûts de production ? Il semble que non. Les normes du travail n'étaient pas incluses dans les chapitres sur les clauses échappatoire et de sauvegarde, et ne seront pas mobilisées dans la version agressive de la réciprocité, à savoir la section 301 de la loi. Les normes du travail sont plutôt apparues dans le chapitre dédié à la libéralisation du commerce au sein du GATT. Il était en effet demandé aux autorités commerciales

---

[66] Du fait des prérogatives constitutionnelles, le Congrès avait la possibilité d'inclure des amendements aux accords signés. En d'autres termes, entre le moment où le président signe un accord et le moment où le Congrès ratifie définitivement les textes, la procédure peut être très longue. En plus, elle peut faire face à des obstacles législatifs, des commissions, des auditions, voire des surenchères du point de vue des exigences fixées par les membres du Congrès.

[67] « "Fast track" is a shorthand for the proposed of renewal of authority to implement changes in US law needed to comply with new trade agreements. […] In return for regular consultations and timely notification on the part of administration, congress commits itself to act on agreements negotiated under Fast track authority expeditiously and without amendments. » Ellen L. Frost, « Restarting Fast Track : Introduction and Summary », in Jeffrey J. Schott (dir.), *Restarting Fast Track*, Washington DC : Institute for International Economics, 1998, p. 9.

américaines de pousser en faveur de l'introduction des normes du travail au sein des accords régis par le GATT. Avant de connaître la nature de cette clause, il convient de revenir sur ses origines.

Ainsi, dès la fin des années 1960, la politique commerciale était loin de faire l'unanimité. Malgré tout, avec l'arrivée au pouvoir de Nixon, la politique commerciale a continué à être dirigée vers l'ouverture. Pour réussir à maintenir ce cap, l'administration au pouvoir a décidé de mettre en place une commission pilotée par l'ancien PDG d'IBM, Albert A .Williams. Cette *Commission on International Trade and Investment* a opéré entre 1969 et 1971 et a émis un rapport sommant de poursuivre la libéralisation en y ajoutant de nouvelles perspectives (par exemple, concernant le secteur agricole et les barrières « non tarifaires ») [68]. Cela dit, le rapport a aussi fait part d'inquiétudes à l'égard d'une politique commerciale américaine trop généreuse, au sein de laquelle la réciprocité n'aurait été qu'un vœu pieux. Il soulève également le fait que les Américains avaient le sentiment d'avoir beaucoup donné en termes de libéralisation sans que la réciproque soit vraie. La Commission proposait à l'administration de lancer une nouvelle loi commerciale promouvant un nouvel agenda de libéralisation, tout en resserrant la vis de la réciprocité. Au sein de cette Commission, à la fois les plus grandes entreprises et les centrales syndicales étaient représentées. C'est d'ailleurs à la présence de ces dernières que l'on doit l'inclusion du respect des normes de travail équitables dans l'agenda commercial multilatéral. La Commission a indiqué à ce sujet qu'il serait pertinent de négocier au sein du GATT la mise en place d'un « code sur les normes du travail équitable », conditionnant l'octroi des concessions commerciales au respect de ces normes[69]. Toutefois, aucune indication n'était faite quant au contenu des normes de travail dites « équitables », ni quant au procédé grâce auquel les États et le GATT devaient faire respecter ce code. Ainsi, l'idée de clause sociale a fait son retour dans le giron de la politique commerciale américaine, mais dans un contexte flou qui empêcha toute action normative efficace en sa faveur, et ce pour une dizaine d'années encore.

D'ailleurs, si les syndicats américains avaient dans un premier temps appuyé cette initiative, ils y ont renoncé lors du processus de ratification de la loi (1973-1974), au profit d'une

---

[68] Alfred E. Eckes, *op. cit*., pp. 212-214 ; et Robert A. Pastor, *op. cit*., p. 150.
[69] Jorge F. Perez-Lopez, « Conditioning Trade on Foreign Labor Law: The US Approach », *Comparative Labor Law and Policy Journal* 9, n° 2 (1987), pp. 253-293.

posture beaucoup plus agressive, voire nationaliste. Citons à ce sujet Paul Jennings, responsable du Département des syndicats industriel à l'AFL-CIO, lors de son audition à la Commission des Voies et Moyens de la Chambre des Représentants, en 1973 :

> The third alternative that the labor movement believed was open to them as a viable strategy to promote job security and workers interests against potentially unfair advantage that might accrue to business and industry in pursuit of maximum profits under conditions of free trade, was the establishment of international fair labor standards. […] It is not a practical approach for two reasons. There is not now and is not likely to be any agreement as to what the international standards should be, and even if there were, there is no way to enforce them. […] Since these reinforcements on which labor relied to cushion the admitted negative effects of a so called "free trade" policy turned out to be nothing more than flimsy stage prop, designed for illusion rather than utility, labor decided it was time to step back a bit, abandon the conditioned response and take a second look at the problems to see what needed to be done to resolve them.[70]

Alors qu'ils étaient de fervents défenseurs de la politique commerciale américaine durant les années 1940 et 1950, les syndicats américains ont commencé, durant les années 1960, à diminuer leur soutien à l'ouverture. Cela dit, les programmes d'ajustement au commerce leur apparaissaient comme un moyen pour accepter les pertes d'emploi lié au commerce. Mais à la fin des années 1960, leur orientation a changé. En effet, les programmes d'ajustement n'ont pas donné satisfaction, et ce du fait de leur inefficacité. Qui plus est, l'Europe et l'Asie[71] sont devenues des concurrents économiques de taille. Non seulement le Japon et les nouveaux pays industrialisés d'Asie détenaient-ils des technologies aussi avancées que les États-Unis, mais en plus, ils bénéficiaient d'avantages indus au commerce, notamment en ce qui concerne les barrières « non tarifaires », les régulations moins sévères (concurrence, propriété intellectuelle, concurrence, *dumping*), et surtout l'existence de salaires et de conditions de travail moins avantageux qu'aux États-Unis. Dans ce contexte, l'appui inconditionnel à la libéralisation s'est effondré et, dès 1972, les syndicats américains ont appuyé majoritairement la ligne « réciprocitarienne ». Les travailleurs américains estimaient être victimes de la combinaison de trois changements majeurs, soit de l'internationalisation des technologies de production, de la multinationalisation des firmes américaines ainsi que

---

[70] United States Congress, House of Representatives, Committee on Ways and Means, *First session, on H.R. 6767, The trade reform act of 1973*, « Statement of Paul Jenning, Industrial Union Departement of AFL-CIO, Accompanied By Jacob Clayman, Administrative Director and Jocelyn Gutchens, Economist », Hearings, Ninety-third Congress, First Session, Washington D.C. : U.S. Govt. Print. Off., 9 mai 1973, p. 1416.

[71] D'abord le Japon, puis, durant les années 1970, les 4 « dragons » asiatiques : La République de Corée, Taiwan, Singapour et Hong Kong.

des conditions déloyales du commerce international. Non seulement les compétiteurs étrangers avaient-ils une avance sur les producteurs américains, mais en plus, les firmes américaines se délocalisaient pour profiter de conditions de production plus favorables à l'étranger. Ces mutations rendaient les travailleurs victimes de l'arrivée d'un flot de marchandises ce qui dégradait la balance commerciale et les conditions d'emploi des travailleurs américains. I. W. Abel, de l'AFL-CIO, résume ainsi la situation :

> Foreign nations are able to use American productivity not only to increase their own efficiency, but to compete more effectively with U.S.-produced goods. Thus, the industrial base is not only eroded by these transfers but America's own technology and productivity are used against it. […] Americans also are asked to reduce trade barriers for expanded trade. But other nations increasingly raise barriers to our goods, and U.S.-based multinationals, through their foreign affiliates, use these trade barriers to compete with U.S. domestic companies.[72]

Le temps où les syndicats cautionnaient la politique commerciale d'ouverture semblait alors terminé. Cela n'annonçait toutefois pas le retour à l'isolationnisme : il s'agissait plutôt du tournant vers une position en faveur du commerce plus équitable (*fair*). Ceci impliquait trois types de mesures : prendre les moyens de mettre la pression sur les pays ayant des pratiques inéquitables ; adopter des mesures législatives de rétorsion à l'égard des fautifs ; et assurer la pérennité des industries américaines à travers la limitation temporaire des importations dans les secteurs les plus vulnérables à la concurrence.

Suite à ce discours, il est évident que les syndicats n'ont pas porté leur appui au projet de Loi commerciale de 1973-1974. Ils ont par contre mis tout leur poids dans la balance pour faire adopter un contre-projet : le projet de Loi Burke-Hartke, porte-étendard de la doctrine reciprocitarienne[73]. Ce projet de loi visait à contrôler les investissements américains à l'étranger à travers trois stratégies, soit la taxation des activités à l'étranger au taux des entreprises américaines, la taxation des Américains vivant à l'étranger, ainsi que le contrôle, voire l'interdiction de la production de licences pour les brevets permettant d'exporter les technologies. Par ailleurs, le projet prévoyait la mise en place d'une Commission sur le commerce et l'investissement étranger, notamment composée de représentants des

---

[72] United States Congress, House of Representatives, Committee on Ways and Means, *op. cit.*, « Statement of I. W. Abel, Chairman, AFL-CIO, Accompanied By Nat Goldfinger, director, research department and Ray Denison, legislative department », 9 mai 1973, p. 1213.
[73] Susan A. Aaronson, *op. cit.*, pp. 72-74 ; et Alfred E. Eckes, *op. cit.*, pp. 214-216.

travailleurs des industries et de citoyens, en vue de contrôler les importations d'un secteur industriel nécessitant un ajustement. La proposition répondait au tournant stratégique pris par le mouvement syndical américain, et a réussi à récolter une portion significative de soutien au Congrès, mais elle n'a jamais reçu un appui majoritaire, ce qui a mené à son abandon. Cela dit, l'esprit réciprocitarien a pu obtenir une victoire avec le projet de Loi porté par Wilbur Mills, première initiative autorisant les États-Unis à négocier les restrictions volontaires aux exportations avec des partenaires commerciaux.

Malgré tout, le projet de loi sur la réforme de la politique commerciale de 1974 peut être considéré comme une défaite pour le camp réciprocitarien. Si la section 301 leur a été concédée, elle est restée strictement encadrée, et a représenté monnaie d'échange utilisée pour faire passer une loi qui renforçait considérablement les prérogatives de l'exécutif. Ainsi la voie était libre pour de nouvelles concessions tarifaires, et surtout, pour la négociation d'accords sur les barrières « non tarifaires », ce qui a ultimement correspondu à un pan considérable des régulations nationales.

Du côté des travailleurs, deux éléments majeurs ont été concédés. Initialement voués à la disparition, les programmes d'ajustement au commerce ont été considérablement élargis et ont connu un certain âge d'or suite à l'adoption de cette loi. Alors qu'ils n'avaient que très peu servi jusqu'en 1974, ils sont devenus des programmes très actifs, particulièrement durant les années 1979-1981. Par ailleurs, une ébauche de clause sociale a fait son apparition, suite à la recommandation de la commission dirigée par Albert A. Williams. Celle-ci a été intégrée dans le chapitre 2 de la loi conférant « d'autres autorités » au président que celles de la réduction des barrières au commerce. Selon cette loi, le président doit :

> […] as soon as practicable,[…] take such action as may be necessary to bring trade agreements heretofore entered into, and the application thereof, into conformity with principles promoting the development of an open, nondiscriminatory, and fair world economic system, […including, S.Z.] (4) the adoption of international fair labor standards and of public petition and confrontation procedures in the GATT.[74]

Cet extrait du texte de loi ne répondait ni à une logique réciprocitarienne, ni au protectionnisme classique, ni au libéralisme classique. Il était plutôt la preuve de la réminiscence des dernières forces du libéralisme réformiste, celui qui s'était d'abord imposé

[74] United States, *Trade Act of 1974*, Pub. L. No. 93-618, § 121, 88 Stat. 1978, 1986 (1975).

grâce au New Deal, et qui s'était affirmé durant les trente années qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale. L'introduction des normes du travail dans la loi commerciale provenait des forces syndicales, qui avaient exigé cette mention durant la rédaction du rapport Williams (1969-1971).

Malgré tout, il est possible de relever que cette clause trouvait encore un écho dans le processus d'élaboration de la loi. D'abord, à travers les auditions au Congrès, il était possible de trouver des syndicats et des mouvements religieux partisans d'un jeu à somme positive pour les travailleurs américains comme pour les travailleurs du « tiers-monde ». Selon la déclaration de Paul Jennings, officier syndical cité plus haut :

> We are concerned with maintaining and improving the standards of living of working men and women and we understand this is to mean an improvement in both quality and quantity. Our primary interest is, of course, in making life better for Americans but *we also like to see and improvement for the workers in other countries as well.* [C'est nous qui soulignons, S.Z.][75]

Même si les syndicats ont majoritairement choisi l'option réciprocitarienne, ils pouvaient s'accommoder de l'idée que l'emploi et la qualité de vie des travailleurs devaient s'améliorer aux États-Unis et ailleurs dans le monde, ce qui était l'objectif, mélioriste soulignons-le, de la clause sociale.

Par ailleurs, selon la déclaration faite au même comité par la Conférence Catholique des États-Unis :

> [T]he poor of the Third World are not made the "enemy" of the American worker. Both groups, in fact, are often victims of Economic injustice. […] As for minimum labor standards, "a prerequisite would be that employment conditions in exporting firms and industries should not be inferior to those in other comparable industries in the country concerned."[76]

La justice sociale impliquait donc de plus en plus que le commerce international soit balisé par des règles du jeu communes. Et dans ce domaine, les associations religieuses progressistes n'ont jamais cessé de plaider en faveur d'un plus grand internationalisme auprès

---

[75] United States Congress, House of Representatives. Committee on Ways and Means, *op. cit*. « Statement of Paul Jenning, Industrial Union Departement of AFL-CIO, Accompanied By Jacob Clayman, Administrative Director and Jocelyn Gutchens, Economist », 9 mai 1973, p. 1411.

[76] *Idem*, *op. cit.,* « Statement of U.S. Catholic Conference », 9 mai 1973, p. 1531. Le document cité entre guillemets est : Marion Gallis, *Trade for Justice : Myth or Mandate?*, Geneva : World Council of Churches Commission on the Churches' Participation in Development, 1972. p. 21.

des travailleurs, et ce parfois à l'encontre des syndicats. Il existait donc encore des groupes sociaux capables de défendre l'esprit de la clause sociale, et ce malgré le succès croissant de la doctrine réciprocitarienne. Cette position a d'ailleurs trouvé un écho à la Commission des Finances du Sénat, qui indiquait dans un rapport sur la loi commerciale que :

> The Committee believes that international fair labor standards and procedures to enforce them should be established. […] It believes…that additional steps are needed which would lead to the elimination of unfair labor conditions which substantially disrupt or distort international trade. The international trading community should seek to develop principles […], and to adopt public petition and bargaining procedures. Efforts should be made to provide private persons the opportunity to appear before international economic organizations to present grievances. At the very least, it would be appropriate to allow governments acting in their behalf to make representations concerning labor conditions.[77]

En définitive cette loi obligeait l'exécutif américain d'aller négocier l'inclusion des normes internationales du travail au sein du GATT, ce qu'il a tenté de faire en vain.

4.3.3 Les discussions pour intégrer les normes du travail au sein du GATT (1979)

En 1979, suite à la demande expresse de Carter, le représentant américain au commerce a eu le mandat de discuter des normes du travail au sein du Cycle de Tokyo. Les États-Unis ont souhaité intégrer quatre blocs de normes internationales du travail dites « minimales » dans des discussions informelles au sein du GATT :

> U.S. strategy during the round focused on four minimum international labor stands (MILS): 1) Slave and forced labor; 2) Child labor; 3) Health and safety practices; and 4) discriminatory practices applied to exports.[78]

Cette proposition tourna court, car, d'une part, seuls les pays scandinaves l'ont appuyée et, d'autre part, les pays en développement ont fait front commun pour rejeter toutes discussions sur les normes du travail au sein du GATT[79]. Cela dit, les États-Unis ont poursuivi leur chemin, répétant leurs demandes au sein du groupe consultatif des 18 (CG18), après la

---

[77] United States Congress, Senate, Finance Committee, *Senate Finance Committee Report*, Washington D.C., Senate, 26 novembre 1974, S. REP. n° 93-1298, pp. 7233-34.

[78] Peter S. Watson, « The Framework for the New Trade Agenda », *Law and Policy in International Business*, vol. 25, n° 4 (1993-1994), pp. 1237-1258. Aucun document écrit du GATT n'a pu être répertorié à ce sujet. L'information a été retrouvée aussi dans : Carol Pier, « Workers' Rights Provisions in Fast Track Authority, 1974-2007: An Historical Perspective and Current Analysis », *Indiana Journal of Global Legal Studies*, vol. 13, n° 1 (2006), pp. 77-103 et Perez-Lopez, *loc cit*.

[79] Gus Edgren, « Fair Labour Standards and Trade Liberalisation », *International Labour Review*, vol. 118, n° 5 (1979), pp. 523-536.

clôture du Cycle de Tokyo. Ce conseil, chargé de la gestion des affaires courantes du GATT, a été mobilisé durant toute l'année 1979 afin d'avaliser l'inclusion des normes du travail au sein du système commercial multilatéral. Selon le compte rendu de la rencontre du CG18 du 23 et 24 avril 1979 :

> One member [c'est-à-dire, les États-Unis, S.Z.] said that an effort should be made to establish a list of issue areas that might be taken up in the future. His authorities might raise the subject of fair labour standards, State trading, investment distortions of trade flows, […]. He expressed the hope that, while all these issues took a good deal of reflection, governments would have, by the time of the formal adoption of the results of the Tokyo Round, some firm notions on the subjects to be pursued and the priority to be given to them.[80]

Cet appel a débouché sur la production d'un document par les négociateurs américains, suivi d'une discussion autour du même thème au CG18 suivant. Afin d'accroître l'adhésion au principe de la clause sociale, les États-Unis ont décidé de modifier leur approche au sein de ce CG18. En effet, ils ont soutenu que l'inclusion des normes minimales du travail (MILS) répondait aux principes du GATT :

> The objective of such a program would not be to impose uniform labour standards on all trading nations, but to fulfil the GATT preamble objective of "raising standards of living". GATT consideration would deal with: (a) differential standards favouring export sectors within a given country, and (b) certain working conditions which are dangerous to life and health at any level of development.[81]

L'idée défendue était qu'il est contraire aux principes du GATT d'encourager un moins-disant juridique concernant les normes de santé et de sécurité. L'absence de levier encouragerait le déplacement des activités vers les pays où les conditions de santé et de sécurité au travail étaient minimales. Par ailleurs, certains pays tentaient d'encourager des zones franches au sein desquelles les normes du travail seraient inférieures à leurs propres normes nationales. C'est à ces deux fléaux que le GATT devait s'attaquer. En conséquence, le GATT, seule institution internationale dotée d'un mécanisme de règlement des différends, devait s'enquérir de la question.

> Initially, at least, standards could be limited to the key areas mentioned above: differentially lower standards for labour in production for export, compared with

[80] GATT, Consultative-Group of Eighteen, *Note on the Ninth Meeting of the Consultative-Group of Eighteen*, Ninth Meeting, Genève : GATT, 23-24 avril 1979, p.3.

[81] GATT, Consultative Group of Eighteen, , *Minimum international labour standards*, paper distributed at the request of the member from the United States Tenth Meeting, 22-23 Octobre 1979, p. 1

> production for domestic consumption; and minimum exposure levels for a few of the most widely recognized toxic substances in the work place, (e.g. mercury, lead, asbestos, benzine). Depending upon experience gained in these areas, consideration could be given at a later date to developing standards to include other areas.[82]

Les États-Unis ont souligné que ces questions devraient éventuellement permettre la coopération institutionnelle entre le GATT et l'OIT. Nous voyons donc clairement que les États-Unis ont cherché à diminuer le nombre des normes dites minimales (comparativement aux normes équitables précédemment établies) afin d'accroître le nombre d'alliés potentiels au sein du CG18. Par ailleurs, la stratégie à peine voilée consistait ensuite à élargir le spectre des normes incluses au sein du GATT. Bien évidemment, cette proposition a été loin de faire l'unanimité au sein du GATT.

> The member from the United States reiterated his country's interest in minimum international labour standards. Another member assured the Group of a positive attitude on this subject but he thought that work in this area might distract the secretariat from GATT's immediate tasks. […] Several members said that they failed to see the relevance of the subject for GATT. The proposal of the United States might bring more discrimination than justice into world trade relations. One of these members, pointing out that the reference in the General Agreement's preamble to the objective of "raising standards of living' could not legitimize discriminatory import restrictions […]. Another member, recognizing that his position deviated somewhat from that taken by others, welcomed the United States initiative provided the discussion began with an examination of the situation in a certain country where grossly unfair labour standards existed.[83]

Clarifions les sous-entendus : les pays européens et plus particulièrement les pays scandinaves ont à nouveau appuyé la proposition américaine. Toutefois, les pays en développement se sont inscrits en faux, arguant que l'adjonction d'une clause sociale au GATT impliquerait implicitement une discrimination à l'égard des produits en provenance des pays les plus démunis. Les États-Unis ont temporairement renoncé à l'inclusion d'une clause sociale au sein du GATT sous le signe de cette défaite. Cette initiative a été la dernière de la phase économique qui avait commencé après la Deuxième Guerre mondiale.

Conclusion du chapitre 4

Durant la période 1950-1970, l'internationalisme libéral a tenu ses promesses d'interdépendance économique. Pendant cette phase, des politiques nationales permettaient

---

[82] *Ibid.*, p. 2
[83] *Ibid.*, p. 5-6

de maintenir le plein-emploi et assuraient des conditions de travail décentes. L'OIT supervisait la mise en application des conventions internationales du travail, et le GATT surveillait la libéralisation progressive du commerce. Dans ce contexte, peu de place était laissée aux initiatives reliant commerce et normes du travail.

La décennie 1970 peut être vue comme la crise conjointe du Keynésianisme et de l'internationalisme libéral. Les dérèglements des échanges commerciaux, la montée en puissance des firmes transnationales, mais aussi l'épuisement de l'agenda commercial traditionnel ont participé à ce déclin. La doctrine réciprocitarienne a alors commencé à s'affirmer, relançant un certain nationalisme économique. Malgré cela, le GATT et la loi commerciale américaine ont continué d'avancer dans le sens d'une libéralisation accrue, tout en abordant de front la question des barrières « non tarifaires ». C'est aussi au sein de la loi de 1974 que les normes du travail ont fait leur réapparition dans la loi commerciale américaine. L'exécutif a été mandaté pour promouvoir l'inclusion de ces dernières dans le GATT. Les représentants américains ont bien tenté d'évoquer la question au sein du secrétariat du GATT, mais elle a fait face au veto des pays en développement qui ont refusé de discuter de ces questions au sein de l'arène des négociations commerciales.

Il a fallu attendre la période suivante pour que la clause sociale revienne au premier plan. Les années 1980 ont été celles du néolibéralisme, marquant la fermeture du cycle initié par le New Deal. Dans ce contexte, comment le camp progressiste américain a-t-il réagi? Jusqu'à quel point la confirmation du projet de clause sociale a-t-elle été le produit de la réaction aux nouvelles politiques conservatrices ? C'est ce sur quoi nous allons réfléchir au sein du chapitre suivant.

CHAPITRE 5

1980-1988 : LE RETOUR DES CLAUSES SOCIALES. MOBILISATION DES INTÉRÊTS ET INSTITUTIONNALISATION

> We are not expecting every nation to come up immediately to the level of the United States. We think, however, over a period of time that if workers are given the basic freedoms that they ought to have, of organizing and bargaining collectively, for example, there will be a trend toward improving the lives of those workers and establishing some semblance of minimum international fair labor standards. We seek to provide *working people everywhere* with the tool with which they can help themselves *share more fully in the benefits of international trade* [nous soulignons, SZ]
>
> Donald Pease, Représentant Démocrate de l'Ohio[1]

Introduction du chapitre 5

Ce chapitre retrace le premier moment fort de la clause sociale : l'ère de l'institutionnalisation. Celle-ci ne n'a pas été le fruit du hasard, mais plutôt des mobilisations de la coalition travailleurs-libéraux et d'un intérêt croissant pour une telle clause. Pour reprendre les hypothèses de notre travail, les intérêts se sont mobilisés et ont défendu une formule institutionnelle nouvelle, à la fois compatible et complémentaire aux idées et aux institutions issues du système de 1934. Cela explique pourquoi le projet a intégré les lois commerciales américaines dès 1983.

Pour comprendre l'émergence de ce choix stratégique, une mise en contexte est nécessaire. L'avènement d'un conservatisme militant, issu de l'application les recettes « néolibérales », a mis fin au cycle politique entamé avec le New Deal. Plus particulièrement, c'est la fin de l'hégémonie du libéralisme réformiste qui a modelé les pratiques politiques pendant 50 ans,

---

[1] Cité dans : John Cavanagh et al., *Trade's Hidden Costs: Worker Rights in a Changing World Economy*, Washington D.C. : International Labor Rights Fund, 1988, p. 1.

aux États-Unis : redistribution, politiques budgétaires et monétaires expansionnistes, politiques sociales, normes du travail assurant un équilibre entre employeurs et travailleurs, etc. Tout ce qui était, jusqu'alors, la norme a plus ou moins été combattu, afin d'instaurer un nouvel ordre économique, laissant plus de place aux forces du marché. Ce contexte hostile a profondément modifié le comportement du mouvement ouvrier, qui passa de la complaisance à l'égard de la politique commerciale, au combat contre elle. Les syndicats ont par ailleurs de moins en moins pu conclure des compromis avec les entreprises, et ce en raison d'un rapport de force toujours plus défavorable. Au-delà de cette dynamique interne, Reagan a entamé une autre révolution au niveau des relations économiques internationales. En effet, restaurer la compétitivité de l'économie américaine est devenu une véritable priorité. À ce titre, l'administration a poursuivi quatre objectifs majeurs : 1) étendre autant que possible l'agenda de la libéralisation commerciale (service, agriculture) ; 2) intégrer de nouvelles règles afin d'assurer un terrain de jeu commun aux firmes jouant à l'échelle globale (investissements, propriété intellectuelle, concurrence) ; 3) renforcer les accords existants sous le joug de la réciprocité et punir les pays récalcitrants (unilatéralement, si nécessaire) ; et 4) si nécessaire, mettre en place des accords régionaux ou bilatéraux pour renforcer les trois priorités précédentes. La combinaison des priorités nationales et internationales a considérablement modifié la donne. En effet, cela a accru les inégalités et a amplifié les effets positifs et négatifs de l'ouverture de l'économie américaine. Cet agenda a donc généré un mécontentement à l'égard de ces politiques, laissant le champ libre à une action pour modifier la situation.

Face à un agenda néolibéral au niveau des politiques nationales et à un agenda de libéralisation à l'échelle internationale, les mouvements syndicaux et progressistes ont dû revoir leurs stratégies visant la promotion d'une économie offrant des perspectives d'équité et de justice sociale. La mondialisation concourant à l'érosion des politiques progressistes, que fallait-il faire ? Pour certains, il s'agissait de rétablir des frontières afin de revenir à l'âge d'or de l'économie régulée. Pour d'autres, le nouvel agenda international, axé sur les droits économiques ouvrait l'opportunité d'imposer une régulation sociale des échanges. Ainsi, la refondation de la politique commerciale a-t-elle laissé la porte ouverte à l'intégration d'une clause sociale dans les accords commerciaux. C'est dans cette brèche que la coalition travailleurs-libéraux s'est immiscée, afin de défendre les droits des travailleurs. Face au

déclin national de leur projet de société (déclin des politiques progressistes), des acteurs sociaux, religieux et politiques américains ont compris que la seule stratégie pour maintenir les droits économiques et sociaux des citoyens, dont les normes du travail, était de les globaliser. En d'autres termes, puisqu'il n'était plus possible de maintenir le New Deal dans un seul pays, il fallait exporter le New Deal, et ce afin de rendre possible l'émergence d'une économie de marché empreinte de justice sociale. Dans cette perspective, ils ont mobilisé leurs forces pour intégrer leur agenda au sein de la politique commerciale des États-Unis. C'est ainsi que sont apparues les normes du travail dans la politique commerciale des États-Unis.

Afin de restituer le contenu de cette campagne militante, nous procéderons en trois étapes. Dans un premier temps (5.1), nous expliciterons les principaux éléments des politiques conservatrices ayant incité à la promotion des clauses sociales, soit la politique nationale et internationale du président Reagan (1980-1984). Cette section nous permettra de dresser le contexte hostile auquel le mouvement progressiste a dû faire face. Dans un deuxième temps (5.2), nous présenterons la création et les stratégies de la coalition « travailleurs-libéraux » à l'origine de l'inclusion de la clause sociale au sein de la politique commerciale des États-Unis. À ce titre, nous établirons les effets de cette inclusion sur les mécanismes dans le système généralisé des préférences (SGP, 1983-1984). Nous expliciterons alors comment ces groupes ont cherché à amender la politique commerciale américaine en vue de préserver les possibilités de progrès social dans une économie mondialement intégrée. Dans un dernier temps (5.3), nous verrons comment cette coalition a réussi à s'implanter dans le mouvement ouvrier américain et jusqu'à quel point elle a été capable de mobiliser ses ressources afin de soutenir le gouvernement américain dans ses tentatives pour intégrer la clause sociale aux autres systèmes de préférences et dans la loi commerciale de 1988 (période 1986-1991).

5.1 1980-1984 : L'ère des régressions : néolibéralisme et nouvelle politique commerciale

Dans cette première section, nous analyserons brièvement le contenu des grandes réformes politiques mises en place sous la présidence de Reagan. Dans un premier temps, nous résumerons les modifications des politiques nationales qui ont mis fin à l'ère réformiste

entamée avec le New Deal. Dans un deuxième temps, nous reviendrons sur le changement qu'a subi l'agenda commercial américain et nous synthétiserons les effets de cette nouvelle politique sur les travailleurs ainsi que sur les syndicats américains.

5.1.1 La fin de l'ère réformiste : Reagan et le retour du conservatisme militant

La présidence de Reagan a débuté dans un contexte de crise. Cette atmosphère a contribué à la mise en place de réformes visant l'amélioration d'un système dont les rouages semblaient enrayés. Les libéraux progressistes américains n'avaient plus la cote, ni auprès de la population, ni auprès des intellectuels[2]. En revanche, les nouveaux libéraux, la nouvelle droite et les nouveaux conservateurs avaient le vent en poupe. La politique raciale des libéraux réformistes, le manque de fermeté à l'égard de la nouvelle gauche, la bureaucratisation de l'État fédéral, ainsi que l'augmentation de l'imposition des ménages ont entraîné la montée d'une « majorité silencieuse », blanche, plutôt du Sud des États-Unis, et agrégeant les classes moyennes et la frange conservatrice des travailleurs américains[3]. Du côté des intellectuels, le keynésianisme et les politiques sociales n'avaient plus le même appui, surtout à la suite de la crise des années 1970. Si l'amalgame d'analyses recouvertes par le terme « néolibéralisme »[4] s'est constitué depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale, c'est seulement à la fin des années 1970 que ce courant théorique a retrouvé un auditoire alors que les programmes keynésiens ne donnaient plus satisfaction. Les entreprises se sont alors alignées sur cette vision des choses, finançant massivement les candidats favorables au retrait de l'État. Et, à ce jeu-là, Ronald Reagan a réussi à récolter un financement

---

[2] Rappelons-le, le libéralisme réformiste était sous le feu des critiques depuis les années 1960. Le caractère bureaucratique des syndicats et l'émergence d'une élite administrative gestionnaire et technocratique ont contribué à un double mouvement. À sa gauche, s'est constituée la nouvelle gauche radicale, qui s'est mobilisée sur de nouvelles thématiques : droits civiques, féminisme, minorités sexuelles et pacifisme. Pour cette nouvelle gauche, le libéralisme de Lyndon Johnson et de ses successeurs était plus un adversaire qu'un allié. La guerre du Vietnam, le conformisme, le caractère technocratique et sexiste, défenseur de l'ordre incarné contribuaient à cela.

[3] Pour analyser ce ce phénomène, nous nous sommes référés entre autres à : Steve Fraser et Gary Gerstle (dir.), *The Rise and Fall of the New Deal Order, 1930-1980*, Princeton : Princeton University Press, 1989 ; Paul R. Krugman, *L'Amérique que nous voulons*, Paris : Flammarion, 2008 et Serge Halimi, *Le grand bond en arrière : Comment l'ordre libéral s'est imposé au monde*, Paris : Fayard, 2004.

[4] Le néo-libéralisme se scinde en sept écoles différentes, mais complémentaires. Il s'agit des suivantes : 1) le monétarisme de Friedman ; 2) les nouveaux classiques (Lucas, Barro, Sargeant, Wallace) ; 3) l'école du Public Choice (Buchanan, Tullock) ; 4) la théorie du capital humain (Becker) ; 5) la théorie des contrats (Jensen, Mecking) ; 6) la théorie juridique libérale-libertarienne (Hayek) ; 6) l'économie de l'offre (Gilder, Laffer) ; 7) et la théorie des monopoles contestables (Baumol).

substantiellement plus grand que son adversaire[5]. Ce dernier gagnant les élections présidentielles en 1980, une profonde réforme des politiques économiques et sociales aux États-Unis s'annonçait[6].

Cette orientation politique s'est d'ailleurs exprimée dans la phrase célèbre de Reagan prononcée lors de son discours d'inauguration, en 1981 : « […] government is not the solution to our problem, government is the problem [7]». Les *reaganomics* se sont traduites par quatre volets distincts[8] : 1) contre la bureaucratie, pour la liberté d'entreprise, la liberté de choix et la coopération volontaire ; 2) contre la paresse, pour la récompense en fonction du mérite ; 3) contre l'inflation, la responsabilité monétaire ; et 4) contre l'impôt et l'irresponsabilité budgétaire : pour une réduction des recettes et des dépenses de l'État.

1) La première étape de la restauration du laissez-faire est la lutte contre la bureaucratie. L'administration Reagan s'est lancée dans une vague de dérégulation, en tentant de réduire le nombre et le rôle des agences gouvernementales[9]. De son point de vue, ces régulations nuisaient à la liberté d'entreprises, et contribuaient à la mise en place de pouvoirs arbitraires aux mains de bureaucrates incompétents. Aussi, les bureaucraties syndicales empêchaient-elles la flexibilité du marché du travail, et renchérissaient le coût du travail au détriment des travailleurs comme des employeurs. Dans un contexte de crise économique, les néolibéraux estimaient que les petits entrepreneurs et les travailleurs étaient étouffés par les bureaucraties syndicales et étatiques[10]. En définitive, c'était la liberté de choisir qui était au cœur de cette

---

[5] À partir de 1978, les entreprises se sont mises à financer plus massivement les candidats pro-marchés, ce qui a profité à la candidature de Reagan. Voir : Mark Blyth, *Great Transformations: Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*, Cambridge, U.K : Cambridge University Press, 2002, pp. 156-161.

[6] William C. Berman, *America's Right Turn: From Nixon to Clinton*, 2ème éd., Baltimore : Johns Hopkins University Press, 1998 ; Larry Berman, *Looking Back on the Reagan Presidency*, Baltimore : Johns Hopkins University Press, 1990 ; John Ehrman, *The Eighties: America in the Age of Reagan*, New Haven : Yale University Press, 2005.

[7] Cité dans : Dorval Brunelle, « Le conservatisme et l'État sous Reagan », *Interventions Économiques* nº 17 (1987), pp. 89-98.

[8] Ces thématiques principales sont sujettes à débat. Parmi les sources ayant contribué à notre réflexion : James K. Galbraith, *L'État prédateur : comment la droite a renoncé au marché libre et pourquoi la gauche devrait en faire autant*, Paris : Éditions du Seuil, 2009. Jean Pisani-Ferry, *L'épreuve américaine les États-Unis et le libéralisme*, Paris : Syros/Alternatives, 1988. Mark Blyth, *op. cit.*, pp. 167-201.

[9] Depuis le New Deal, celles-ci sont nombreuses, œuvrant dans les domaines de la concurrence, de la finance, des droits des consommateurs, de l'énergie ou encore de l'environnement, etc.

[10] *A priori*, les organes de régulations étatiques et les syndicats avaient comme mission commune de défendre les « petits » (consommateurs, petites entreprises et travailleurs) contre les « gros » (grandes firmes). Ceci dit, les dérives bureaucratiques réelles des dirigeants syndicaux, leur confluence avec l'élite politique et économique, voire les pratiques douteuses (intimidations, racket), jouaient largement dans le sens de l'argumentaire

politique : choisir de se syndiquer ou non ; de travailler ou non ; choisir la façon de produire ; et surtout, de consommer les produits que l'on veut, sans avoir à se soucier du contenu. À l'époque, cet agenda s'est décliné de deux façons, soit i) par les tentatives de dérégulation économique[11] et ii) par la lutte contre l'influence des syndicats[12].

2) En plus de récompenser les bureaucraties qui gisaient dans l'immobilisme, les politiques publiques issues du *New Deal* et de la *Grande société* auraient maintenu des segments importants de la population dans la dépendance à l'égard des politiques étatiques. Dans cette perspective, « L'assistanat » semblait encourager la paresse, l'irresponsabilité, voire la débauche[13]. Ce refrain a sonné juste aux oreilles de nombreux travailleurs dépités par la stagnation de leur situation économique. Afin de remplir leur mandat, les républicains ont passé toutes les politiques sociales au crible, particulièrement celles relatives au marché du travail et à la pauvreté[14].

3) Selon les partisans des théories économiques de Reagan, l'épargne, l'investissement et les perspectives de profits contribuaient à la croissance économique. Toutefois, à elle seule, l'inflation suffisait à en annuler les effets positifs. L'inflation était supposée être le produit de

---

républicain. Selon cette grille de lecture, les syndicats se seraient mués en instruments de pouvoir, profitant à une élite de travailleurs, et menaçant la masse des travailleurs aspirant à travailler plus.

[11] Dans le premier volet, Reagan a clairement tenté de démanteler plusieurs instances de régulation. Si ce projet n'a pas été mené à terme, il faut reconnaître que l'administration républicaine a largement réduit la portée et le financement des instances de régulation de la concurrence, de l'environnement ainsi que les mécanismes de protection des consommateurs. Mark Blyth, *op. cit*., pp. 183-190.

[12] L'administration républicaine à œuvre à la déréglementation du marché du travail. Le gel des salaires de la fonction publique, la désindexation des échelles de salaire, la baisse du salaire minimum et le démantèlement de certains services publics fédéraux ont tous contribué à cette évolution. Enfin, la lutte sans merci contre la grève des contrôleurs aériens a lancé l'offensive antisyndicale, offensive qui sera par la suite répercutée dans le secteur privé. Cette réalité ne a pas été sans conséquence sur l'action stratégique des syndicats.

[13] Les allocations chômage et le salaire minimum auraient été un frein à l'emploi ; les allocations familiales, un encouragement à la procréation inopportune ; les soutiens aux pauvres, des trappes à pauvreté ; les assurances médicales publiques, des mécanismes conduisant à l'abus du recours aux soins. Les classes populaires et moyennes avaient accès à tout un ensemble de politiques publiques en leur faveur. Mais les républicains surent placer leur attaque pour qu'elles touchent les Américains. Les contribuables méritants finançaient les recettes publiques dont des individus paresseux en tiraient les bénéfices. Le discours a été d'autant plus efficace que cet argument mobilise, de façon implicite la plupart du temps, un clivage ethnique : les pauvres noirs exploitant les travailleurs blancs dont les revenus stagnent. Thomas Byrne Edsall, *Chain Reaction: The Impact of Race, Rights, and Taxes on American Politics*, New York : Norton, 1992.

[14] Les minima sociaux, les transferts auprès des plus démunis ont été largement revus à la baisse. Seuls les programmes adressés aux personnes âgées (social security, medicare) et les programmes de santé (medicaid) ont été épargnés. Mark Blyth, op. cit., pp. 185-187.

l'irresponsabilité des autorités monétaires[15]. Les remèdes semblaient donc simples et se résumaient ainsi : 1) la mise en place d'une banque centrale indépendante du pouvoir politique ; 2) la limitation du mandat de la banque centrale au contrôle de la masse monétaire, et par là même, des prix. Le contexte de stagflation[16], incompréhensible pour la doctrine keynésienne alors dominante, appelait à renouveler l'appareillage de prise de décisions concernant la politique monétaire. C'est même Paul Volcker, un démocrate et monétariste réticent[17], qui se convertit au credo de la lutte contre la hausse des prix. Tout cela allait dans le sens des politiques reaganiennes et du retour du conservatisme de combat aux États-Unis[18].

4) Le dernier cheval de bataille de Reagan a été sa croisade contre l'impôt. Deux dimensions entraient en jeu dans l'argumentation, soit l'antiétatisme et la rigueur budgétaire. Premièrement, il fallait mettre fin à l'emprise de l'État sur l'économie. Il s'agissait de la fameuse économie de l'offre : « trop d'impôt tue l'impôt » ! À force de trop taxer, les revenus de l'État s'amoindriraient nécessairement, du fait de la désincitation à produire plus[19]. Deuxièmement, tel un père de famille, le gouvernement devait surveiller les cordons de la bourse. L'endettement public, les déficits publics récurrents seraient la preuve d'une irresponsabilité gouvernementale, reliée à des programmes bureaucratiques et sociaux inefficaces et encourageant l'incompétence et la paresse. S'il y avait une dimension du reaganisme qui résonnait juste dans l'électorat américain, il s'agissait bien cet antiétatisme qui faisait rejaillir une culture populiste ancrée dans l'électorat. Dépendamment du point de vue, cet élément programmatique du reaganisme a à la fois été une réussite et un échec. La

---

[15] Les banques centrales auraient émis trop de monnaie, souvent à des fins politiques, et auraient en conséquence causé l'augmentation des prix.

[16] Suite aux chocs pétroliers de 1973 et de 1979, aux États-Unis, le taux d'inflation a bondi de 8% à 15 %, le chômage s'est accru et le pays a connu une croissance moindre.

[17] Le taux d'intérêt est alors passé de 15% à 25 %, alors que le taux d'intérêt réel se situait plutôt à 10-12 %, ce choix a été fait au prix d'une récession de grande ampleur. Mark Blyth, *op. cit.*, pp. 167-172.

[18] Bien que plus abstraite que les points précédents, la lutte contre l'inflation rencontrait aussi l'aspiration des citoyens. En effet, l'inflation accroissait l'insécurité économique des ménages. Du point de vue des entrepreneurs, le prix des approvisionnements et des salaires s'accroissant sans cesse, les marges de profits s'avéraient plus qu'incertaines.

[19] L'idée était simple : en taxant les revenus de manière progressive, on décourageait les gens à travailler plus et rebutait les plus performants à gagner plus d'argent. De même, en taxant les profits, du fait de l'amoindrissement des rendements, on bridait l'activité des entreprises. En conséquence, la fiscalité progressive consistait à taxer le talent et la compétence, et ce dans l'optique de récompenser la paresse. Le travail, la réussite, le fait de faire de l'argent étaient légitimes pour de nombreux Américains. En conséquence, un État qui taxait les compétents et les riches était vu comme un État prédateur.

politique inspirée de l'économie de l'offre a été mise en place avec beaucoup d'assiduité[20]. Pourtant, l'équilibre budgétaire tant loué dans la campagne a constitué l'Arlésienne du conservatisme. En effet, si les taux d'imposition ont baissé, cela a été au prix de déficits publics abyssaux. La promesse d'une gestion du budget de l'État en bon père de famille n'a été qu'un engagement sans suite.

Cette brève description du reaganisme touche le cœur de notre problématique. En effet, d'une part, elle symbolise la fin de l'ère ouverte par le New Deal, consacrant l'hégémonie intellectuelle et politique du libéralisme réformiste[21]. D'autre part, ces politiques ont mis fin au compromis entre l'État, les entreprises et les syndicats. De ce fait, les syndicats ont dû changer de stratégies. D'une position complaisante à l'égard des politiques des gouvernements américains, elle va se placer dans une position de conflit. Les centrales syndicales, alors qu'elles défendaient la liberté d'entreprise et les grosses firmes génératrices d'emploi, se sont ensuite positionnées dans une logique de confrontation avec le milieu des affaires. La montée de l'antisyndicalisme et une dynamique d'internationalisation de moins en moins favorable aux travailleurs américains expliquaient cette réalité. À présent, revenons sur les changements de politiques commerciales pour comprendre le nouvel intérêt porté à la question de la clause sociale.

5.1.2 Les débuts de l'ère globale : la nouvelle croisade commerciale du président Reagan

Si Cordell Hull a drastiquement changé le cours de la politique commerciale, en 1934, la nature du changement opéré par l'Administration Reagan a été différente. En effet, le mouvement initié par Cordell Hull avait modifié à la fois la nature de la politique commerciale et ses modalités. D'un paradigme protectionniste et unilatéral, on passa à une ouverture ordonnée et négociée multilatéralement. Avec l'acquisition de prérogatives de la

---

[20] Il y a bien eu réduction des impôts et contraction de certaines dépenses publiques. De plus, la progressivité de l'impôt a été fortement réduite, et les revenus des entreprises largement détaxés. Du point de vue des entreprises et des hauts revenus, cette politique était prometteuse, mais cela, au prix d'inégalités sans cesse croissantes. Et ces inégalités se sont accrues en raison de compressions budgétaires des principaux programmes sociaux, lorsque ceux-ci ont survécu à la tornade. Par ailleurs, si les budgets sociaux ont connus une contraction, les dépenses fédérales ont quant à elles connues un sursaut avec Reagan, principalement grâce aux dépenses militaires.

[21] John Gerard Ruggie, « At Home Abroad, Abroad at Home: International Liberalisation and Domestic Stability in the New World Economy », *Millennium-Journal of International Studies*, vol. 24, no 3 (1995), pp. 507–526 ; John Gerard Ruggie, « Trade, Protectionism and the Future of Welfare Capitalism », *Journal of International Affairs*, vol. 48, no 1 (1994), pp. 1–11.

part de l'exécutif, le commerce avait intégré la diplomatie, supposant donc un ordre commercial négocié[22]. Cette doctrine repose sur les principes de réciprocité et d'équité, ce qui implique que commerce doit être balisé par des règles, telles que définies dans le premier chapitre[23]. Cela dit, dès les années 1970, les principes de réciprocité et d'équité ont été le fruit d'une interprétation plus nationaliste (cf. chapitre 3) qui s'est notamment traduite par des mesures de rétorsion pour ceux qui n'ouvraient pas leurs marchés en échange de l'accès « généreux » au marché américain. Face à une crise économique et à une intégration accrue, il fallait modifier l'approche, soit dans le sens du nationalisme, soit dans celui de l'intégration. Et c'est dans ces deux sens que l'administration de Reagan a modifié à la fois le régime de la politique commerciale des États-Unis et celui du système commercial multilatéral.

Pour entraîner l'adhésion des entreprises à cette nouvelle orientation, la politique commerciale, sous Reagan, a fixé quatre priorités : 1) étendre les domaines de négociation ; 2) soutenir la mise en place de règles du jeu globales pour accompagner la dynamique d'intégration ; 3) favoriser la discipline commerciale des États face à ces nouvelles règles, était-ce unilatéralement ; et 4) multiplier les forums de négociation afin de faire avancer l'agenda. Ce faisant, la politique commerciale ne rompait pas avec l'esprit de 1934. Elle cherchait seulement à l'orienter vers une vision plus proche de celle du milieu des affaires, laissant *a priori* de côté la question du progrès social. Cela dit, les méthodes ont changé. D'un multilatéralisme inconditionnel, on est passé à l'adoption du bilatéralisme, voire à l'unilatéralisme, si nécessaire. Par ailleurs, suite à l'extension des échanges, on s'est mis à parler d'intégration, et non plus d'interdépendance. Étudions de plus près ces quatre nouvelles caractéristiques.

1) Alors que le GATT s'essoufflait, Reagan et son administration avaient à cœur de relancer la machine des négociations commerciales. Essentiellement, cette relance avait pour

---

[22] Rappelons-le, l'avantage au commerce se mesurait en fonction aux possibilités d'exportations offertes, et non pas en raison du moindre coût des produits importés. Avec ce procédé, on a disposé du mécanisme fondamental permettant de fonder un intérêt mutuel à la libéralisation : la réciprocité. William Allen, « The International Trade Philosophy of Cordell Hull, 1907-1933 », *The American Economic Review*, vol. 43, n° 1 (1953), pp. 101-116 ; Alfred E. Eckes, *Opening America's Market U.S. Foreign Trade Policy Since 1776*, Chapel Hill : University of North Carolina Press, 1995.

[23] Americo Beviglia Zampetti, *Fairness in the World Economy: US Perspectives on International Trade Relations*, Cheltenham, UK : Edward Elgar, 2006.

programme deux ambitieux éléments : la libéralisation du commerce des produits agricoles et de celui des services. Alors que la première soulevait l'intérêt des grands complexes agro-industriels, l'agenda du commerce des services était quant à lui soutenu par le milieu des affaires[24]. De plus, Reagan soutenait que le fait d'accroitre l'excédent commercial dans le secteur des services permettrait de résoudre partiellement les problèmes chroniques du déficit courant. Dès 1982, l'administration Reagan a donc appelé à la constitution d'un nouveau cycle de négociation placé sous le signe de la libéralisation de tous les produits et services.

2) Cependant, pour avoir plus de libéralisation, il fallait encore plus de règles globales[25]. Et comme il s'agissait d'une administration conservatrice, ces règles globales devaient être au service des entreprises, en général, et des firmes américaines, en particulier. Ainsi, le droit des investisseurs, le droit à la propriété intellectuelle et le droit à la concurrence ont été les nouveaux chevaux de bataille de la diplomatie commerciale. Dans les nouvelles négociations commerciales[26], les États-Unis ont défendu que les entreprises étaient (ou devaient être) des sujets de droit, tout comme les États. En ce sens, la réciprocité et l'équité s'appliquaient, elles aussi, aux firmes. Pourquoi accepter sans restriction les investissements sur le territoire américain si la réciproque n'était pas valable ? Ou, pour présenter l'idée autrement : si la liberté d'entreprendre et d'investir est essentielle au commerce, alors ces droits doivent intégrer le cadre les négociations à partir du principe de la réciprocité. La dimension conservatrice de l'approche est patente, mais en ouvrant la boîte de Pandore de la régulation économique globale, il était tout autant possible d'imaginer des régulations d'inspiration progressiste, comme nous l'illustrerons ultérieurement.

3) Reagan a souvent été perçu comme un président menant une politique commerciale agressive (*tough*) [27]. Non seulement Reagan a-t-il étendu l'application des mesures de rétorsion unilatérales sous le joug de la réciprocité, mais c'est également sous sa présidence

---

[24] Les banques, la finance, les grandes chaînes de distribution, l'expertise des entreprises d'importation et d'exportation, d'ingénierie, de comptabilité, de recherches, voire les grandes universités voyaient d'un bon œil le libre accès à des marchés mondiaux en pleine expansion.

[25] Christian Deblock, « Le bilatéralisme commercial des États-Unis », in Bernard Remiche et Hélène Ruiz-Fabri (dir.), *Le commerce international entre bi et multilatéralisme*, Bruxelles : Larcier, 2010, pp. 115-173.

[26] Il convient de souligner que, comme ces positions étaient loin de faire consensus à l'échelle internationale, les États-Unis ont décidé de recourir au bilatéralisme et au régionalisme pour mettre de l'avant leur agenda.

[27] La mise en œuvre d'accords d'autolimitation et la guerre commerciale avec le Japon donnent en partie raison à ce point de vue.

qu'a été adoptée la politique commerciale la plus agressive depuis la Deuxième Guerre mondiale : l'*Omnibus Foreign Trade and Competitiveness Act*, de 1988. L'essentiel de l'arsenal unilatéral se déclinait en trois dimensions : les mesures antidumping et la lutte contre le commerce déloyal (section 301), les mesures antisubvention et les clauses de sauvegardes (section 201). En 1988, les questions de non-respect des règles de propriété intellectuelle (301 spéciale) et les mesures discriminatoires à l'égard des investissements américains se sont ajoutées à la liste. En revanche, ce tournant cherchait davantage à ouvrir les marchés extérieurs qu'à fermer le marché américain. Quoique la méthode était discutable, il s'agissait avant tout de garantir que tous les participants au commerce international observaient les mêmes règles du jeu, ce qui ne semblait pas être le cas pour les politiciens, les membres de la communauté des affaires et certains syndicats américains. En définitive, plus que protectionniste, ce tournant de la politique commerciale peut aujourd'hui être qualifié de nationaliste, mais également tourné vers l'ouverture des marchés.

4) La plus grande mutation qu'a connue la politique commerciale américaine a été la bifurcation vers le bilatéralisme et le régionalisme. Ce changement a été le produit d'une dérive plus que d'un choix délibéré. Dans les années 1980, aux États-Unis, les insatisfactions étaient nombreuses à l'égard du multilatéralisme commercial, en général, et de la position américaine, en particulier. Essentiellement, trois reproches soutenaient cette assertion. Premièrement, les États-Unis semblaient en déclin : perte de compétitivité, perte d'influence dans les négociations et diminution du poids économique[28]. Deuxièmement, ce déclin était imputé à la fois à un manque de leadership, mais aussi aux comportements des autres États[29]. Troisièmement, lorsque des règles multilatérales étaient adoptées, il semblait, pour les acteurs économiques américains (les travailleurs comme les entreprises), qu'elles n'étaient pas appliquées adéquatement.

De tout cela, il ressortait que les États-Unis devaient changer leur fusil d'épaule. Ainsi, ce n'était pas d'une demande directe du milieu des affaires que l'inflexion bilatérale provenait[30].

---

[28] Cette thèse, bien que discutable, dominait les esprits des hommes d'affaires et des dirigeants.

[29] Les États-Unis n'arrivaient plus à enclencher la dynamique des négociations multilatérales ou les pourparlers n'en finissaient plus. La multiplication du nombre de parties contractantes au GATT rendait les avancées toujours plus âpres à obtenir.

[30] À ce titre, rappelons que Jean-François Fortin a démontré dans sa thèse que c'est le gouvernement américain qui, dans les années 1980, a convaincu les entreprises de se diriger vers le bilatéralisme et le régionalisme. Ces

Le gouvernement américain s'y est dirigé de façon pragmatique, à travers l'Accord de libre-échange avec Israël, puis avec le Canada. Puis, suite à ce changement, le gouvernement et les firmes ont vu trois intérêts à poursuivre sur cette route : se créer un réseau d'alliés commerciaux ; créer des laboratoires institutionnels ; et créer une dynamique intégrée de négociation devant déboucher sur l'ouverture globale. Alors que les négociations commerciales devaient être approfondies (services, agriculture), que de nouvelles règles doivent être appliquées (investissements, subventions, priorité intellectuelle, concurrence), et que le multilatéralisme bloquait sur ces deux agendas, la voie bilatérale constituait un moyen d'avancer et de tester des formules institutionnelles. Suite au précédent israélien, les négociations bilatérales avec le Canada se sont faites dans l'enthousiasme, tant au sein du gouvernement que dans les milieux d'affaires.

En définitive, la dynamique d'intégration économique, fruit de la libéralisation commerciale, ainsi que les nouvelles politiques économiques de l'ère Reagan ont accru les disparités économiques. Les relations commerciales avec les pays émergents d'Asie et d'Amérique latine ainsi que la libéralisation accrue des marchés ont contribué au processus de désindustrialisation des États-Unis, dont les délocalisations d'entreprises étaient un des déterminants. Par ailleurs, sous les auspices des politiques reaganiennes, les syndicats ont vu leur influence décliner, et ce dans un contexte où les politiques « pro-travail » ont connu le même destin. Face à cette conjoncture hostile, deux orientations se concurrençaient dans les mouvements progressistes. Ceux qui défendaient la première orientation se sont positionnés en faveur d'un au retour au nationalisme économique. Les politiques réciprocitariennes ont été largement soutenues par les bastions syndicaux traditionnels constituant une fraction significative du mouvement ouvrier (secteur du textile, de la métallurgie, ou encore de l'automobile). Pour ceux qui défendaient l'autre orientation, si le terrain de jeu des firmes américaines s'élevait à l'échelle du globe, il fallait alors que les règles suivent le même mouvement. À la globalisation des firmes, il fallait répondre par un New Deal global. Et c'est de cette orientation particulière que la clause sociale est héritière. Alors que la tentation nationaliste existait, des progressistes américains ont réussi à se mobiliser autour d'un projet

---

dernières s'y sont par la suite ralliées. Jean-François Fortin, *L'État, les groupes d'intérêt et l'usage d'ententes de libre-échanges dans la politique commerciale des États-Unis, 1980-1994*, Thèse de Ph.D., Québec : Université Laval, 2000.

à la fois social et internationaliste[31]. De fait, la nouvelle politique commerciale, axée autour des règles globales, a accru la pertinence de cette stratégie.

5.2 La meilleure défense c'est l'attaque : la coalition travailleurs-libéraux et la mise en place d'une clause sociale

Face à l'impasse politique produite par l'affirmation conjointe de l'intégration économique et du néolibéralisme, une coalition « travailleurs-libéraux » s'est reconstituée afin de défendre la clause sociale. Dans un premier temps, nous définirons (5.2.1) la nature et les membres de cette coalition ainsi que la stratégie employée afin de modifier les lois commerciales américaines. Ensuite, nous analyserons (5.2.2) les résultats produits par l'inclusion des normes du travail au sein du système généralisés des préférences, en 1984. Nous établirons aussi (5.2.3) les paramètres de l'intégration des mêmes normes au sein des autres programmes de préférences commerciales. Enfin, nous rappellerons (5.2.4) les modalités de l'intégration des normes du travail au sein des lois commerciales unilatérales punissant le commerce déloyal (1987-1988).

5.2.1 La mobilisation compte. La stratégie médiatique et militante de la coalition pour le respect des droits des travailleurs. 1982-1984

In politics, an organized minority is a political majority.

Citation du Révérend Jesse Jackson

5.2.1.1 Les forces en présence dans le nouveau débat sur la clause sociale

Aux États-Unis, les mouvements sociaux et politiques de gauche ont toujours été minoritaires. Cela dit, les mouvements progressistes ont parfois réussi à faire adopter leurs propositions. Certaines personnalités de gauche ont même pu participer à des gouvernements, et ce particulièrement à compter de l'implantation du New Deal[32]. Nous pourrions dire qu'il y a eu deux phases durant lesquelles la coalition travailleurs-libéraux a réussi à influencer l'action des gouvernements et des législateurs américains. La première phase s'étend du New

[31] John Cavanagh et al., *op. cit*.
[32] Sidney Milkis, *The New Deal and the Triumph of Liberalism*, Amherst : University of Massachusetts Press, 2002.

Deal de Franfklin D. Roosevelt au Fair Deal de Harry Truman (1933-1952). Comme nous l'avons analysé dans le chapitre 3, cette influence s'est manifestée grâce à des gouvernements composés en partie de personnalités progressistes. Ils ont été accompagnés par une coalition informelle comprenant des syndicats, des associations, des intellectuels et des élus. Durant les années 1950, la coalition travailleurs-libéraux s'est effritée[33] et elle ne s'est plus manifestée jusque dans les années 1980, au moment où les acquis du New Deal ont été profondément remis en cause par les politiques de Reagan.

Durant cette deuxième période, une nouvelle coalition s'est formée pour défendre, entre autres, une globalisation accompagnée de droits sociaux. Il est possible d'identifier à nouveau quatre groupes qui ont œuvré à forger cette nouvelle coalition travailleurs-libéraux, soit des syndicalistes, des associations, des intellectuels ainsi que des personnalités agissant directement dans la sphère de l'État (politiciens, fonctionnaires)[34]. Au sein de cette coalition, il importe de noter le rôle moteur qu'a eu le secteur associatif et religieux, dont l'activisme social s'est à l'époque intensifié pour la régulation sociale de la mondialisation : ce qui a mené certains à les appeler les justiciers globaux[35]. Ces militants se sont mobilisés sur plusieurs fronts, notamment ceux concernant la responsabilité sociale des entreprises, la mise en place de codes de conduite, la lutte contre les ateliers de misère (sweatshops), le commerce équitable et, bien évidemment, la clause sociale. À ce sujet, l'International Labor Right Forum (ILRF), héritier de l'International Labor Rights Education and Research Fund (ILRERF), a joué un rôle à la fois central et crucial[36]. C'est à partir de leurs activités que s'est construite la nouvelle coalition travailleurs-libéraux au sein de laquelle des syndicats associés à l'AFL-CIO, et d'autres syndicats plus radicaux regroupés dans les années 2000 au sein de la coalition Change to Win, ont joué un rôle majeur. Avec l'essor des *think tanks*, les mouvements progressistes ont profité de la situation pour créer l'Economic Policy Institute et

---

[33] Andrew Battista, *The Revival of Labor Liberalism*, Urbana : University of Illinois Press, 2008.

[34] Une liste des principaux acteurs impliqués dans la coalition « travailleurs-libéraux » depuis les années 1980 est dressée dans l'appendice A, ci-joint à la thèse.

[35] Voir : Kimberly Ann Elliott et Richard B. Freeman, « White Hats or Don Quixotes? Human Rights Vigilantes in the Global Economy », *NBER Working paper*, Cambridge : National Bureau of Economic Research, 2001 ; et Valentine M. Moghadam, *Globalization and Social Movements: Islamism, Feminism, and the Global Justice Movement*, Lanham : Rowman & Littlefield Publishers, 2009.

[36] Alisa DiCaprio, « Are Labor Provisions Protectionist: Evidence from Nine Labor-Augmented U.S. Trade Arrangements », *Comparative Labor Law & Policy Journal*, vol. 26, n° 1 (2004), pp. 1-34 ; Lance A. Compa et Jeffrey S. Vogt, « Labor Rights in the Generalized System of Preferences: A 20-Year Review », *Comparative Labor Law and Policy Journal*, vol. 22, n° 1 (2000-2001), pp. 199-238.

l'Institute for Policy Studies afin de promouvoir les idées favorables à cette mondialisation sociale. Par ailleurs, des universitaires comme Lance Compa ou Steve Charnovitz ont été des alliés de premier ordre dans la bataille[37]. Enfin, cette coalition avait une connexion forte avec l'aile progressiste du parti démocrate. Parmi les personnes clés de la période, mentionnons le représentant Donald Pease dans les années 1980, le secrétaire au travail Robert Reich dans les années 1990, les représentants Sander Levin et Charles Rangel dans les années 1990 et 2000, et, enfin, Nancy Pelosi dans les années 2000. Cette coalition a eu une influence majeure dans trois temps cruciaux de la politique commerciale américaine : lors de l'inclusion des normes sociales dans le SGP (1980-1984)[38] ; pendant la campagne contre l'ALÉNA (1990-1993)[39] jusqu'à la Conférence de Seattle (1999) ; et durant la phase de la construction de la Nouvelle politique commerciale pour l'Amérique (2007-2008) [40].

Les premières campagnes de cette coalition ont avant tout été nationales, bien qu'elle ait eu par la suite des répercussions globales puisqu'elle a permis d'infléchir la politique commerciale des États-Unis. De ce fait, elle a eu des répercussions globales, et ce pour deux raisons. Premièrement, les États-Unis ont mis en œuvre des accords internationaux incluant des clauses sociales. Deuxièmement, les ONG et les syndicats américains ont activement milité, depuis les années 1980, à l'intérieur de coalitions transnationales pour défendre les normes du travail à l'ère globale, comme nous le démontrerons dans la partie consacrée à la Conférence de Singapour.

Une fois introduites au sein de la politique commerciale américaine, les normes du travail ont fait l'objet de vifs débats au sujet de leur pertinence. Si la coalition travailleurs-libéraux défendait cette inclusion, d'autres la dénonçaient. Plus on se déplace vers la droite de l'échiquier politique américain, moins cette introduction était populaire. Brièvement, il est possible de cerner trois groupes d'adversaires de la clause sociale : les *think tanks* libéraux et

---

[37] Steve Charnovitz, « The Globalization of Economic Human Rights », *Brooklyn Journal of International Law*, vol. 25, n° 1 (1999), pp. 113-124 ; et Lance A. Compa, « Free Trade, Fair Trade, and the Battle for Labor Rights », in Harry C. Katz et Richard W. Hurd (dir.), *Rekindling the Movement: Labor's Quest for Relevance in the Twenty-First Century*, Ithaca : ILR Press, 2001, pp. 314–338.
[38] Lance A. Compa et Jeffrey S. Vogt, *loc. cit.*
[39] Dorval Brunelle et Christian Deblock, « Les mouvements syndicaux et sociaux d'opposition à l'intégration économique par les marchés : de l'ALE à la ZLEA Vers la constitution d'une Alliance sociale continentale », *Cahier de recherche du GRIC*, 1999.
[40] Human Rights Watch, « The 2007 US Trade Policy Template. Opportunities and Risks for Workers' Rights », Washington D.C. : Human Rights Watch, 2007.

conservateurs ; les grandes entreprises (particulièrement les multinationales dont les ONG « justicières » dénonçaient régulièrement les pratiques) et les groupes de pression des milieux d'affaires, Chambre de commerce comprise ; et enfin, les élus républicains. Au niveau des *think tanks*, mentionnons le Cato Institute, d'inspiration libertarienne[41], la néoconservatrice Heritage Foundation[42], ou encore, la néolibérale American Enterprise Institute et l'internationaliste Cordell Hull Institute[43]. Ces groupes étaient aussi soutenus par des intellectuels néolibéraux, dont Jagdish Bhagwati[44], Douglas Irwin[45] ou Arvind Panagaryia[46]. Pour eux, la clause sociale pervertissait la dynamique de libéralisation des échanges, en cherchant à rendre la politique commerciale américaine protectionniste. L'introduction des normes du travail ne profiterait qu'à une minorité de travailleurs qui bénéficieraient des blocages causés par les clauses sociales. Par ailleurs, des organisations d'employeurs comme la National Association of Manufacturers, ou la Chambre de commerce des États-Unis se sont clairement positionnées contre l'adoption de mesures contraignantes. Enfin, par affinité idéologique, ou par proximité avec les milieux d'affaires, les élus républicains, lorsqu'ils ont été majoritaires, ont tout fait pour éliminer, sinon réduire au minimum, la place des normes du travail dans la politique commerciale américaine. Comme nous le verrons, cette coalition anti-clause sociale a eu un impact sur les clauses sociales réellement incluses dans les accords.

Un troisième camp est apparu entre la coalition travailleurs-libéraux et celle reliant néolibéraux et conservateurs. Celui-ci, plus modéré a été l'apôtre de l'inclusion des normes du travail dans la politique commerciale, sans qu'elles ne puissent nuire à la libéralisation, ce qui constituait un objectif prioritaire. Cette position centriste a rallié des internationalistes libéraux qui se retrouvaient dans les deux partis gouvernementaux. C'était la position de

---

[41] James Bovard, « The Myth of Fair Trade », *Policy Analysis*, Washington D.C. : Cato Institute, 1991 ; et Daniel T. Griswold, « Trade, Labor, and the Environment: How Blue and Green Sanctions Threaten Higher Standards », *Trade policy analysis*, n° 15, Center for Trade Policy Studies, Washington D.C. : Cato Institute, 2001.
[42] Aaron Schavey, « Raising Labor Standards Through Trade », *Heritage Foundation Executive Memorandum*, 2001.
[43] Jagdish N. Bhagwati, « Enforceable Labor Standards. What's Wrong with the Idea? », *Trade Policy Analyses*, vol. 4, n° 3, 2001.
[44] Jagdish N. Bhagwati, *In Defense of Globalization*, New York : Oxford University Press, 2004.
[45] Douglas A. Irwin, *Free trade under fire*, Princeton : Princeton University Press, 2009.
[46] Arvind Panagariya, « Trade and Labor: A Trade Economist's View », *Integration and Trade Journal*, n° 25 (2006), pp. 261-279.

think tanks comme l'Institute for International Economics[47], la Brookings Institution ou le Progressive Policy Institute. Parmi les intellectuels qui défendaient cette position, nommons Kimberly Ann Elliot, I. M. Destler ou encore Richard Freeman. D'autres universitaires, comme Dani Rodrik[48] et Robert Staiger[49] ont plaidé dans le même sens. Cette position était également celle des Nouveaux démocrates, soit le courant politique fondé par Bill Clinton. Ainsi, il s'agissait d'une position consensuelle à la fois pour les démocrates et les républicains modérés.

Ainsi, comme nous le verrons, si des militants ont réussi à imposer la clause sociale dans les mécanismes de la politique commerciale américaine, ils l'ont fait à la mesure de leur poids politique[50]. Minoritaires, ils ont dû compter sur le camp modéré pour obtenir cette victoire, ce qui a altéré la clause sociale en tant que projet de régulation. Et, lorsque les conservateurs ont pris les rênes du pouvoir, la clause sociale a connu un recul, sans toutefois disparaître du dispositif institutionnel américain. Voyons désormais comment l'activisme pour une telle clause s'est traduit à l'échelle de la politique commerciale américaine.

5.2.1.2 La stratégie pour implanter la clause sociale

L'inclusion d'une clause sociale contraignante a été le fruit d'un travail de sape réalisé par un petit nombre de militants et d'hommes politiques bien décidés à rendre la politique commerciale plus équitable, tant pour les travailleurs américains que pour ceux vivants dans le tiers-monde. Mais reprenons un peu le cours de l'histoire. Comme nous l'avons vu au précédent chapitre, dans les années 1970, le mouvement ouvrier américain a changé de position. De fervent partisan du libre-échange, le mouvement est devenu beaucoup plus sceptique à l'égard de l'ouverture, voire nationaliste. D'ailleurs, les idées réciprocitariennes occupaient l'essentiel des débats au sein des organisations syndicales. Par-dessus tout, les

---

[47] Devenu depuis par la suite le Peterson Institute for International Economics. Voir : Kimberly Ann Elliott et Richard B. Freeman, *Can Labor Standards Improve Under Globalization?*, Washington D.C. : Peterson Institute for International Economics, 2003.

[48] Dani Rodrik, *Has Globalization Gone Too Far?*, Washington, D.C : Institute for International Economics, 1997.

[49] Robert W. Staiger, « A Role for the WTO », in Kaushik Basu alii. (dir.), *International Labor Standards: History, Theory, and Policy Options*, Malden : Blackwell Publishers, 2003, pp. 273-308.

[50] Christopher L Erickson et Daniel J.B Mitchell, « The American Experience with Labor Standards and Trade Agreements », *Journal of Small and Emerging Business Law*, vol. 3, n° 1 (1999), pp. 41-92.

pays du tiers-monde, en général, et ceux d'Asie, en particulier, étaient la cible du mécontentement des travailleurs en manque de travail, déclassés, voire mis à pied.

> The advocates' group was also concerned by the narrow trade policy position of many unions. "Stop Imports" and "Buy American" were the most prominent trade calls from the labor movement. […] Rather than advocating human rights and labor rights, Labor Day celebrations in the 70s and 80s sometimes featured the communal smashing of foreign-made products – an entire Japanese car, in some cases.[51]

Très clairement, de nombreuses unités syndicales avaient renoncé au libre-échange et voyaient dans la concurrence déloyale une menace à leurs emplois. Dans ce contexte, les systèmes de préférences commerciales étaient loin de faire l'unanimité auprès des syndicats. Essentiellement, trois reproches étaient adressés à ces préférences unilatérales et univoques. Premièrement, les syndicats défendaient l'idée que c'étaient les multinationales et les dirigeants corrompus du tiers monde (souvent des dictateurs) qui profitaient le plus de ces mécanismes de préférences. Comme le rappelait S. Oswald, de l'AFL-CIO, en 1980, devant un comité du Congrès américain :

> […] Sad to say, it is our experience that most of the benefits [of GSP, SZ] have gone to multinationals firms and powerful elites. In many cases, the preference system has help feed the export-led development which has not proved beneficial to the people even on those countries.[52]

Ainsi, à l'époque, en voulant d'abord aider les pauvres, le SGP se trouva à donner des avantages aux firmes et aux politiciens les mieux positionnés, et ce au détriment des travailleurs américains comme des travailleurs étrangers. Plus encore, seulement une fraction minime des pays en développement a bénéficié des effets du SGP, soit les pays les plus développés. Les nouveaux pays industrialisés d'Asie et d'Amérique latine se sont taillé la part du lion, ne laissant que des miettes aux États qui avaient réellement besoin du SGP. Selon la même source syndicale :

> Massive transfers of capital, production and technology tend to create high level of industrialization in some countries without helping poor. […] the so called developing

---

[51] Lance A. Compa et Jeffrey S. Vogt, *op. cit.*, p. 201

[52] United States Congress, House of Representatives, Committee on Ways and means, Subcommittee on Trade, *Operation of the generalized system of preferences*. « Statement of Dr Rudolph Oswald, director of the department of research of AFL-CIO, », Hearings, Ninety-sixth Congress, Second session, Washington D.C. : U.S. Govt. Print. Off., 8 mai 1980, p. 26.

> countries now include some very rich and highly industrialized nations, as well as tragically poor countries.[53]

Le même son de cloche résonnait chez la Coalition Travailleurs / Industries pour le Commerce International (Labor Industry Coalition for International Trade : LICIT)[54]. En réalité, selon eux, le SGP, n'était pas au service des nations pauvres, mais plutôt au service de celles des plus développées.

> Almost all the benefits are going to a few of the richest developing countries. In 1979, Taiwan, Hong Kong and Korea accounted for 50 percent of all GSP imports, and Brazil and Mexico for another 20 percent. [55]

Cette vision des choses a conduit de nombreuses unités syndicales à prêcher pour leurs paroisses : faire « graduer » les cinq pays les plus industrialisés et les supprimer de la liste des potentiels bénéficiaires, et exclure tous les produits affectés par le commerce international. À ce titre, ils ont obtenu une victoire dans le cas de l'Initiative du bassin des Caraïbes (cf. section supra). Les principaux syndicats des industries exposées au commerce – notamment soutenus par les associations patronales des mêmes secteurs – ont réussi à faire exclure leurs produits du champ d'application du Caribbean basin economic recovery Act (CBERA), soit le textile, le cuir, le plastique, ou encore la nourriture[56]. Cette « victoire » a été un marchepied pour exiger la même chose au sein du SGP. Ainsi, lors des pourparlers entourant le renouvellement du SGP, Rudolph Oswald, de l'AFL-CIO, proposait que :

> If the United States believes it should no repeal GSP, considerations should be given to phasing out coverage of some countries, as well as removal of certain products at very

---

[53] *Ibid.*, p. 26.

[54] Cette coalition regroupait des syndicats de travailleurs et des associations d'employeurs dans des secteurs industriels fortement affectés par le commerce. Ils ont développé, dans les années 1970 et 1980, une argumentation ambiguë. Ils ont en effet soutenu l'idée que le libre-échange était bénéfique, mais ils ont aussi été les défenseurs d'une plus grande réciprocité et d'un plus grand soutien auprès des travailleurs et des industries affectés par le commerce.

[55] United States Congress,. House of Representatives, Committee on Ways and means, Subcommittee on Trade, *op. cit.*. « Statement of Howard D. Samuel, Industrial Union Departement of AFL-CIO, member of the Labor industry coalition for international trade », 8 mai 1980, p. 39.

[56] Tous les témoignages à ce sujet sont regroupés dans : United States. Congress. House of Representatives. Committee on Ways and means, Subcommittee on Trade, *Caribbean Basin initiative*, Hearings, Ninety-seventh Congress, second session, Washington D.C. : U.S. Govt. Print. Off., 17, 23, 24 et 25 mars 1983.

> least, the benefits should be withdrawn from those countries and products whose trade patterns are actual or potential threats to the US.[57]

Les mêmes arguments ont été repris par Ralph Cenamo, dirigeant du Syndicat des travailleurs du cuir, qui soutenait que si l'exclusion avait été acceptée pour le CBERA, il fallait aussi l'étendre au SGP. Plus encore, les cinq pays « industrialisés » d'Asie et d'Amérique latine devaient être exclus du programme.

> From our perspective, the GSP program should not be renewed at all, but if it is, we strongly believe that our industry which has suffered under the heavy burden of imports, should be added to textiles, footwear and watches in the products ineligible due to extreme import sensitivity. […] I want to add too, that the administration's proposal has […] fail[ed] to graduate countries which no longer need GSP such as Hong Kong, Taiwan, Korea, Mexico, and Brazil.[58]

Ainsi, pour la majorité des travailleurs américains et leurs dirigeants syndicaux, le commerce n'était plus vu comme une opportunité, mais plutôt comme une menace. Ce tournant réciprocitarien, nationaliste, voire égoïste, était-il la seule voie pour le mouvement ouvrier américain ? La réponse est non. De manière très minoritaire, dès 1980, il était possible de déceler une inflexion internationaliste.

Si la période était propice au repli sur soi, certains syndicats offraient toutefois des considérations qui ressemblaient à un début de problématique conduisant vers le projet de clause sociale. Selon William Konyha, dirigeant du syndicat des charpentiers et menuisiers, le problème avec les pays en développement ne provenait pas d'avantages indus à l'accès au marché américain, mais bien d'un défaut de régulation interne à ces pays-là. Le SGP ne permettait pas de discriminer les pays en fonction de la modalité d'application des normes du travail.

> The program also does not favour developing countries which protect their workers through minimum wages and other protective labor legislations; the program also does not favour countries which encourage, rather than suppress the development of free trade union movement. […] We believe in international trade, but we believe that such trade should be used to encourage decent working conditions and wages and to promote better

---

[57] United States Congress, House of Representatives, Committee on Ways and means, Subcommittee on Trade, *op. cit.*, « Statement of Dr Rudolph Oswald, director of the department of research of AFL-CIO, », 8 mai 1980, p. 30.

[58] United States Congress. House of Representatives, Committee on Ways and means, Subcommittee on Trade, *Possible renewal of the generalized system of preferences*, « Statement of Ralph Cenamo, General President of International leather goods, plastics and Novelty Workwers Union AFL-CIO, », Hearings, Ninety-eighth Congress, first session, Washington D.C. : U.S. Govt. Print. Off., 1983, p. 114-115.

> methods of productions; such trade should not provide an incentive for developing countries to exploit their own workers. […] We oppose the GSP program as it now operates. We favour either abolition of the program or safeguards to ensure that: (a) wages and working conditions in these countries are not endangered, and (b) tariffs reductions actually aid the economic betterment of workers in developing countries.[59]

Ainsi, dès 1980, suite à une consultation législative pour évaluer les effets du SGP, si une majorité d'intervenants syndicaux vouait aux gémonies le système de préférences accordé aux PVD, un des représentants des travailleurs émettait l'idée que ce programme pouvait être amendé dans le sens d'une amélioration des conditions de vie et de travail aux États-Unis, comme dans les pays en développement. Il fallait pour cela que les normes du travail fassent parties des conditions pour accéder au SGP. Le germe de la clause sociale était semé. Il ne restait plus qu'à le faire pousser.

C'est précisément ce à quoi s'est attelée une fraction très réduite de militants syndicaux et d'ONG américains (cf. tableau 5.1). Il s'agissait de réussir un coup de force : introduire un amendement progressiste au sein de la politique commerciale américaine, et ce en pleine période d'effervescence du conservatisme et du nationalisme.

Tableau 5.1 Liste des principaux protagonistes impliqués dans la campagne pour l'inclusion des normes du travail dans le SGP (1982-1984)

	Nom de l'organisme	Personnes clés
Intellectuels	Universitaire Indépendante Indépendant	Lance Compa Kathy Selvaggio Tim Shorrock
ONG	Institute for policy studies International Labor Rights Fund Bread for the world America's Watch	John Cavanagh Pharis Harvey, Jeffrey S. Vogt Peter Ollinger Holly Burkhalter
Politique	Représentant Labor Department Washington Office on Haiti	Donald Pease, Bill Goold (assistant) David Williams, Jack Buchanek Allan Ebert
Syndicats	AFL-CIO United auto workers United electrical workers Radio and machine workers for America United steel worker of America International association of machinists United food and commercial workers American federation of government employees	Steve beckman Lee Price Jack Sheehan Barbara Shailor Stan Gacek Ben Davies

[59] United States Congress, House of Representatives, Committee on Ways and means, Subcommittee on Trade, *op. cit.*, « Statement of William Konyha, General President of United Brotherhood of Carpenter and Joiners of America AFL-CIO, », 8 mai 1980, p. 110.

Dès 1982, cette coalition travailleurs-libéraux a mis en marche une stratégie militante pour obliger les partenaires commerciaux des États-Unis, ainsi que les multinationales américaines, à respecter les travailleurs américains, et surtout, ceux des autres pays. À ce titre, les exigences défendues par ce groupe étaient de trois ordres :

> 1. No country should attract investment or gain an edge in international trade by violating workers' rights;
>
> 2. No company operating in global trade should gain a competitive edge by violating workers' rights; and,
>
> 3. Workers have a right to demand protection for labor rights in the international trade system, and to have laws to accomplish it.[60]

Ces revendications provenaient d'une expérience syndicale et humaine qui venait renforcer ce point de vue. À titre d'exemple, Tim Shorrock, que nous avons rencontré, a vécu une partie de sa vie en République de Corée. Il était au fait des agissements autoritaires du gouvernement et de la répression antisyndicale. Pharis Harvey était un missionnaire religieux (méthodiste) en Asie du Sud-est, durant les années 1970. Il a pu mesurer l'ampleur des dégâts humains provoqués par les processus de développement qu'ont connu ces pays. Ce n'était pas une animosité à l'égard des « voleurs d'emploi » ou des « concurrents déloyaux » qui motivait les membres de la coalition, mais plutôt une empathie envers le sort de travailleurs des pays du Sud, considérés comme des « frères ». En 1988, la coalition rappelait que ce n'était pas le protectionnisme, mais une ouverture juste qui était l'objectif à atteindre :

> Isn't making trade benefits contingent on workers' rights a form of backdoor protectionism? Just the opposite is true. Public confidence in an open trading system depends on improvements in worker rights overseas. How, otherwise, can U.S. workers face imports from South Korea, Chile or any other country in which basic labor rights are non- existent, wages are but a fraction of ours, and to which U.S. transnational companies can transfer capital and technology at the drop of a that? American workers are, and will continue to be, at an unfair disadvantage in competing with their counterparts in such countries. However, improvements in working and living conditions abroad, made possible by the free exercise of basic worker rights, can mitigate the affront to workers in the United States when repression is used to subsidize production. U.S. workers expect to see tangible evidence that trade with the United States fosters real gains for developing country workers. Without respect for basic worker rights and

[60] Lance A. Compa et Jeffrey S. Vogt, *loc. cit.*, p. 199.

> improvements in working conditions abroad, the pain of dislocation will continue to feed opposition to the current trade system.[61]

Les années 1970 et le début des années 1980 ont été propices à l'émergence de dictatures de droite dans de nombreux pays du Sud. Et il se trouve que ces gouvernements maltraitaient leurs travailleurs avec la caution implicite de leur allié américain qui leur ouvrait le marché, alors qu'une politique plus répressive était adoptée à l'encontre des régimes communistes. Tout cela, durant la période où le conservatisme dominait, sous la présidence de Reagan.

> Then-President Ronald Reagan's administration selectively favored independent unions in communist countries like Solidarity in Poland, but undermined independent unions that challenged employers and governments in right-wing military-dominated countries like Korea, South Africa, Indonesia, Malaysia, Chile, El Salvador, Guatemala, and other countries that were centers of U.S. investment, joint ventures, and subcontractor suppliers to U.S. firms shaping economic development policies and social protection through trade unions and political participation.[62]

Ainsi, face aux régimes réprimant les travailleurs, et face à l'essor des multinationales américaines dans ceux-ci, il fallait trouver un moyen pour obliger ces nations à renforcer leur droit du travail, et pour les contraindre à l'appliquer. Le SGP était l'outil idéal pour réaliser cet objectif[63]. Ce programme s'adressait exclusivement aux pays en développement. Alors que les règles communes du GATT stipulaient que l'ouverture devait être réciproque et non discriminatoire, le SGP était une exception qui autorisait l'accès préférentiel au marché américain[64]. L'objectif du programme était de favoriser l'intégration des pays en développement dans le système commercial multilatéral et de promouvoir le développement par le commerce. Ainsi, lors de la campagne s'étant déroulée de 1982 à 1984 visant à promouvoir l'inclusion d'une clause sociale dans ce programme, la coalition a été obligée de reconnaitre que la stratégie dominante des syndicats – soit éliminer le SGP américain — n'était pas la bonne. La promotion des normes du travail au sein de ce système passait par sa pérennisation et il fallait lui permettre d'être suffisamment profitable pour que les pays réfractaires à la clause sociale se sentent punis en cas de suspension. Ainsi, plutôt que d'engager une opposition frontale avec le système de la politique commerciale américaine, il

---

[61] John Cavanagh et al., *op. cit.*, pp. 5-6.
[62] Lance A. Compa et Jeffrey S. Vogt, *op. cit.*, p. 200
[63] Nous verrons dans la section suivante que cette campagne a atteint pratiquement au même moment l'Initiative du bassin des Caraïbes et le SGP.
[64] Chaque pays développé, ou chaque regroupement de pays (CEE, puis UE), a le droit d'administrer son programme d'accès préférentiel. Ces programmes existent encore aujourd'hui,

convenait d'amender celui-ci dans un sens favorable aux travailleurs, c'est-à-dire dans le sens de l'internationalisme social. Ou encore, comme l'illustre la citation suivante, ces militants ont compris qu'il était peut-être plus efficace – ou réaliste — d'aménager la structure institutionnelle existante, plutôt que de la renverser.

> Union members' political energies went into various protectionist bills that had little chance of passage by Congress. To address th[is] problem, advocates proposed an amendment to the Generalized System of Preferences (GSP) that would make benefits under the GSP program conditioned on respect for workers' rights.[65]

Pour ce faire, il fallait réussir à convaincre les instances politiques des bienfaits de la clause sociale. C'est alors que les membres de la coalition ont pu compter sur un « parlementaire champion »[66], le Représentant Donald Pease, un démocrate progressiste très influent. Son assistant, Bill Goold, a joué un rôle crucial dans la coordination des différentes parties de la coalition.

> Congressman Don Pease was a high-ranking member of the Trade Subcommittee of the House Ways and Means Committee, often described as the most powerful committee in Congress. He made international labor rights a personal cause and gave his staff a mandate to develop a GSP workers' rights provision.[67]

La stratégie de la coalition pour parvenir à gagner leur cause s'est déroulée en trois temps. Premièrement, il fallait convaincre le Congrès, majoritairement démocrate, du bienfait d'une telle clause. Deuxièmement, il était nécessaire de démontrer aux syndicats que l'inclusion de la clause sociale dans le SGP allait être un outil plus redoutable aux mains des travailleurs que l'abandon du SGP en tant que tel. Troisièmement, il restait à négocier avec la présidence une entente permettant d'éviter le veto de cette dernière. Précisons le contenu de ces trois volets.

Le premier pas, et probablement le plus important, était de convaincre le Congrès, par chance majoritairement démocrate. À cet effet, deux canaux de transmission ont été utilisés : les soumissions de communications durant les auditions des comités du Congrès et l'omniprésence de cet acteur clé qu'est le représentant Donald Pease.

---

[65] Lance A. Compa et Jeffrey S. Vogt, *loc. cit.*, p. 201.
[66] Traduction de "legislative champion". D'après : Alisa DiCaprio, *loc. cit.* ; et Lance A. Compa et Jeffrey S. Vogt, *loc. cit.*, p. 20.
[67] *Ibid.*, p. 20.

Au niveau des auditions publiques, ce sont les ONG qui ont contribué à la mise en exergue de la problématique des droits des travailleurs. De manière stratégique, c'est à l'organisation chrétienne et tiers-mondiste *Bread for the World* qu'est revenue la tâche de présenter la problématique au Congrès. À cet égard, soulignons que le témoignage de Peter Ollinger a été déterminant. Cette stratégie était judicieuse pour deux raisons. Premièrement, cette organisation plaidait pour l'autosuffisance alimentaire des pays en développement, et était largement inclinée vers les besoins des pauvres dans le monde. L'argument du protectionnisme déguisé se trouvait alors disqualifié. Deuxièmement, l'aspect religieux de l'organisation permettait de sensibiliser les républicains, souvent publiquement croyants, les incitant ainsi à considérer la question du point de vue de la morale chrétienne. Ainsi, c'est de la perspective des pauvres travailleurs du tiers-monde que la clause sociale a été présentée par l'organisation au sein des deux comités du Congrès :

> Because we believe trade reform must be evaluated in terms of who actually receive the benefits [of GSP], *Bread for the World* advocates the incorporation of a provision that would make GSP eligibility conditional on the guarantee of human and civil right, including the right of workers to organize and bargain collectively.
>
> The ability of poor people and workers to earn fair wages and share fully in the benefits of GSP related trade depends as much on the ability to defend theirs interests as it does on the trade benefits themselves.
>
> The right to organize and seek decent labor conditions is also linked to justice for the US worker. Many businesses leave the United States to relocate in developing countries because wages are low in these countries. In many cases, these low wages are artificially maintained by governments that deny human rights and the workers' right to organize.
>
> […] The question is not whether US workers should be protected from competition. The question is whether the US government should give preference to countries which do not allow workers to organize and do not guarantee their citizens' human right.[68]

Cet exposé a permis aux membres du Congrès de se familiariser avec la problématique de la clause sociale. Mais il fallait plus que cela pour en convaincre les membres : trouver des alliés au sein même de l'insitution. C'est à Don Pease que reviendra ce rôle. Élu démocrate dans un disctrict ouvrier de l'Ohio, Pease a toujours été en contact avec les travailleurs et a

[68] United States Congress, House of Representatives, Committee on Ways and means, Subcommittee on Trade, *op. cit.*, « Statement of John P. Olinger, Issue analyst, Bread for the World », 1983, p. 56-57. Les mêmes arguments sont développés dans : United States Congress, Senate, Committee on Finance, Subcommittee on International Trade, *Proposed renewal of the generalized system of preferences.* « Statement of John P. Olinger, Issue analyst, Bread for the World », Hearings, Ninety-eighth Congress, second session, Washington D.C. : U.S. Govt. Print. Off., 27 janvier 1984, p. 296-297.

cherché à défendre de façon constante les plus démunis. Considéré comme un élu progressiste (*liberal*), il était aussi réputé pour mettre les droits humains au premier plan de ses engagements. Il a pu, à travers plusieurs campagnes se lier au réseau d'ONG progressistes décrit dans cette thèse. Ainsi, la défense des travailleurs américains comme celles des conditions de vie et de travail ailleurs dans le monde ont toujours été deux combats qui l'interpelaient. Élu au Congrès depuis 1975, il avait déjà en 1983 un réseau de connaissance suffisant pour faire avancer un agenda propre à un « entrepreneur en politique étrangère »[69]. À ce titre, Donald Pease a apporté trois contributions à la promotion du projet. D'abord, il était respecté et écouté par ses collègues. Sa capacité de convaincre dépassait d'ailleurs son propre camp.

> He was perfectly positioned to push labor rights legislation through the committee system to the floor of Congress. Moreover, he was able to convince the Republicans that supporting a labor rights clause in the GSP gave them a chance to cast a pro-labor vote and to tell their constituents that they were doing something on trade for workers.[70]

Il est à noter qu'il était membre du Comité des Voies et Moyens, et qu'il disposait de l'appui de son président, l'influent Dan Rostenkowski.

Ensuite, il assurerait sa crédibilité par le fait qu'il avait toujours été un partisan du libre-échange, bien qu'il estimait que des règles devaient accompagner l'ouverture au commerce :

> Rep. Pease was supportive of free trade however, he was also concerned with the results increased imports could have on the domestic economy. These two goals merged in his efforts to include labor criteria in trade agreements in order to ensure that countries that were receiving preferential access to the U.S. market would be following established standards and human rights policies.[71]

Enfin, au-delà de son charisme, Pease pouvait compter sur sa connaissance exceptionnelle de la mécanique du Congrès américain, ce qui lui a permis de mobiliser toutes les énergies au moment approprié et, surtout, il savait quel langage utiliser pour que la clause se concrétise dans les textes législatifs américains. Grâce à son esprit d'initiative et du fait de l'existence d'une majorité démocrate au Congrès, Pease a réussi à faire de l'inclusion des droits des travailleurs une condition abolue du renouvellement du SGP, ce qui allait imposer par la suite

---

[69] Ralph G. Carter et James M. Scott (2010), « Understanding Congressional Foreign Policy Innovators: Mapping Entrepreneurs and Their Strategies », *The Social Science Journal*, vol. 47, n° 2, pp. 418-438.
[70] Lance A. Compa et Jeffrey S. Vogt, *loc. cit.*, p. 203.
[71] Alisa DiCaprio, *loc. cit.*, p. 21.

une négociation avec la présidence. Donald Pease et Bill Goold ont donc joué un rôle essentiel pour traduire en termes législatifs la conviction que le respect des droits des travailleurs était une condition préalable essentielle pour accéder au marché américain.

Le deuxième élément de la stratégie concernait le travail de persuasion destiné aux exécutifs syndicaux, qui, comme nous l'avons vu, étaient plutôt éloignés de l'internationalisme – fût-il social – à ce moment-là. Tout d'abord, il convient de préciser que les instances syndicales ainsi que leurs leaders ne partageaient pas tous la visée réciprocitarienne décrite plus haut. Certains syndicats prestigieux faisaient partie de la coalition travailleurs-libéraux, dont l'*United Auto Workers*, l'*United Electrical, Radio and Machine Workers of America* et l'*United Steelworkers of America*. Au moment de la mise en place de cette première clause sociale, les travailleurs n'avaient pas toujours une idée de la portée stratégique d'une telle initiative. Toutefois, les membres de la coalition ont largement usé de leurs talents de persuasion afin d'influencer les syndicats réfractaires. À ce sujet, cette conclusion ambivalente de Stephen Koplan, de l'AFL-CIO, est révélatrice :

> The AFL-CIO […] have maintained ties with labor groups in other countries and supported efforts to healthy development and more effective world trading system. GSP has not helped to achieve these goals and it should not be reniewed.
>
> […But, SZ] The AFL-CIO believes that if Congress renews GSP, strong provision concerning human and trade union rights should be made an integral part of any legislation. A country should not be designated as a beneficiary developing counter where these basic rights are restricted or denied. Regular Congressional oversight would be necessary to ensure the proper application of such provision.[72]

Le troisième et dernier point essentiel pour obtenir gain de cause consistait à obtenir l'aval de l'exécutif. À ce titre, il faut rappeler qu'ils disposaient d'alliés de taille au sein du Département du Travail. Deux membres officieux de la coalition y travaillaient : David Williams et James Buchanek. Cela a permis d'avoir une assise au sein de l'exécutif et de trouver des stratégies propices à l'adoption de la clause sociale. Mais le plus dur a été d'obtenir le soutien du président Reagan. Bien évidemment, c'est à cette étape précise qu'il a

---

[72] United States Congress, House of Representatives, Committee on Ways and means, Subcommittee on Trade, *op. cit.*, « Statement of Stephen Koplan, Legislative Representative, Department of legislation, AFL-CIO », 1983, p. 72 et 71. Les mêmes arguments sont développés dans : United States Congress, Senate, Committee on Finance, Subcommittee on International Trade, *op. cit.*, « Statement of Stephen Koplan, Legislative Representative, Department of legislation, AFL-CIO », 1983, p. 96 et 95.

fallu trouver un compromis. Essentiellement, deux points gênaient l'administration républicaine :

> [T]he Republican administration could veto it. A painful compromise took shape in negotiations with Reagan administration officials. The administration wanted to cut from the original draft a clause prohibiting discrimination on the basis of race, sex, religion, or national origin. It also sought to change the mandatory sanctions clause in the draft bill, which would require the immediate suspension of GSP benefits for a country found to be systematically violating workers' rights. [73]

Ces deux points avaient des motivations stratégiques. Pour le premier point, il s'agissait de ménager principalement les régimes alliés de confession musulmane qui pouvaient être réticents à l'idée d'appliquer des règles de non-discrimination à l'égard des femmes ou des minorités religieuses. Le deuxième point avait pour ambition de redonner des marges de manœuvre à la présidence. L'exécutif cherchait par cette négociation à avoir le dernier mot sur les possibilités de suspension des bénéfices du SGP. Ainsi, Reagan a cherché à s'assurer que la clause ne constituait pas un mécanisme trop contraignant pour les pays bénéficiaires. Naturellement, ce compromis a fait l'objet d'un débat au sein de la coalition travailleurs-libéraux.

> The labor rights coalition and the sponsors of the GSP workers' rights amendment faced a difficult decision. Should they reject administration demands and press for a strong undiluted bill that would likely face a veto by the President? […] Or should they compromise, accepting a version without the non-discrimination and immediate compliance provisions—the proverbial half a loaf? After passionate debate inside their coalition, the labor rights advocates chose the compromise.[74]

La formule adoptée a donc été le fruit d'un compromis. Elle ne reflétait que partiellement l'élan progressiste au départ manifesté par la coalition. Toutefois, le train de la globalisation n'attendant pas nécessairement l'émergence de conditions gagnantes pour obtenir une clause plus contraignante, il fallait choisir, et le faire rapidement. Comme le rappelait à l'époque l'*International Labor Right, Education and Research Fund* (ILRERF), en réussissant à mettre le grain de sable des normes du travail dans l'engrenage de la politique commerciale américaine, la coalition a pris la chance de faire valoir cette question comme un droit fondamental, dans un contexte où les règles économiques envahissaient la sphère de la politique commerciale :

---

[73] Lance A. Compa et Jeffrey S. Vogt, *loc. cit.*, p. 203.
[74] *Idem*, p. 204.

> [The United States Congress] insisted that respect for international labor rights [would] be pursued as vigorously by US trade negotiators as issues of market access and intellectual property rights.[75]

Si la question des normes du travail a pris « le train » de la politique commerciale, rien n'assurait qu'elle puisse s'asseoir en première classe, ni que la coalition travailleurs-libéraux pourrait décider de l'itinéraire à la place du chauffeur. Par ailleurs, comme les droits économiques des entreprises (investissement, propriété intellectuelle, etc.) ont été inclus plus tôt, ils ont pu être défendus avec plus de vigueur que les normes du travail, comme nous le verrons par la suite. C'est ce qui expliquera l'asymétrie importante entre les droits économiques et les droits sociaux.

Cela dit, avant d'approfondir le sujet, il faut aujourd'hui reconnaitre que cette bataille a été gagnée et que les vainqueurs ont pu défendre leur vision des relations économiques internationales. En effet, comme l'exposent Don Pease et son assistant Bill Goold :

> Incorporation of a labor rights provision into the GSP program marks the beginning of a new era of U.S. trade with the Third World. […] The linkage of labor rights to trade preferences reflects a radically different way of thinking that carefully considers who really benefits from preferential access to the U.S. market. Through this new emphasis on labor rights, the benefits of GSP treatment will now be made available to the broadest sectors of the population within recipient countries. In the long run, this redirection of the GSP program will provide a more effective impetus to development in the Third World. Why are labor rights crucial to the development process? Quite simply, extending labor rights to workers in LDCs equips workers to help themselves. The capacity to form unions and to bargain collectively to achieve higher wages and safer, healthier working conditions is essential to the overall struggle of working people everywhere to achieve minimally decent living standards and to overcome hunger and poverty. […] In the short run, antilabor policies may profit companies that use cheap labor to produce low-priced goods for export to the United States. But this blatant exploitation of cheap labor inhibits the development of self-reliant local economies in much of the developing world. By restricting workers' income and purchasing power, the governments of many developing countries are severely limiting the growth of internal consumer markets that would be capable of sustaining more consistent demand for goods and fueling more self-reliant economies. In turn, this increased demand for goods and services would create demand for jobs. To ignore labor rights violations is to ignore the importance of increased wages and better working conditions in achieving and sustaining long-term development.[76]

---

[75] John Cavanagh et al., *op. cit.*, p. 49

[76] Donald J. Pease et J. William Goold, « The New GSP: Fair Trade with the Third World? », *World Policy Journal*, vol. 2, n° 2 (1985), pp. 357-358.

Protectionnistes, les clauses sociales ? Du point de vue de ces acteurs majeurs, tout l'argumentaire portait sur les besoins des pays en développement. Il fallait à tout prix que le SGP ne soit pas un moyen de faire gagner les seules multinationales. Les travailleurs devaient aussi pouvoir en bénéficier et, à terme, c'est tout le processus de développement économique de ces pays du tiers monde qui en sortirait gagnant. Nous retrouvons ici la structure de l'argumentaire des internationalistes sociaux. Le commerce est une bonne chose, pour peu que des règles soient appliquées. Si les droits des travailleurs sont assurés, alors le jeu du commerce est gagnant pour tous : les travailleurs comme les entreprises, les pays en développement comme les pays développés et, enfin, comme corollaire, les travailleurs étrangers comme les travailleurs américains. Nous avons jusqu'à présent analysé le jeu politique ayant mené à l'inclusion des normes du travail au sein du SGP ; voyons à présent quel en a été le principal débouché.

5.2.2 Une première victoire : l'inclusion des normes du travail au sein du système généralisé des préférences

Si la partie IV du GATT a permis la mise en place de préférences non réciproques pour les PED, dès 1965, c'est avec la loi de 1974 sur le commerce que le SGP américain est pour la première fois apparu. Dès le départ, les États-Unis ont établi deux types de critères filtrant les pays et les produits potentiellement bénéficiaires du SGP : les critères obligatoires et les critères discrétionnaires[77]. Considérant le premier type de conditions, étaient exclus : les pays communistes, les membres de l'OPEP ; les pays laxistes dans la lutte contre la production et le trafic de narcotiques ; les pays expropriant des investisseurs unilatéralement ou sans compensation et, enfin, étaient exclus du programme tous les produits dont les importations pouvaient nuire à l'industrie américaine. Les critères discrétionnaires filtraient quant à eux les pays et produits éligibles à partir de l'avis de l'exécutif américain. Le président évaluait le niveau de développement du pays, l'ouverture et l'accès au marché national, le degré de la protection de la propriété intellectuelle, le degré de protection des investisseurs ainsi que le respect des normes du travail.

---

[77] Une partie du débat les membres de la coalition et la Présidence consistait à savoir dans quelle catégorie seraient placées les normes du travail. Le premier camp plaidait pour les critères obligatoires, et le deuxième pour les critères discrétionnaires. C'est cette deuxième option qui s'est imposée. Voir Alisa DiCaprio, *loc. cit.*. ; et Lance A. Compa et Jeffrey S. Vogt, *loc. cit.*

L'inclusion du respect des normes du travail dans la loi commerciale, si elle datait de 1974, souffrait depuis lors d'un manque de définition. C'est dans le cadre du renouvellement législatif du SGP de 1984 *(Generalized System of Preferences Renewal Act of 1984*), qu'est apparue, pour la première fois, une telle définition, à partir du concept de « droits des travailleurs internationalement reconnus » (DTIR). Selon le texte de loi, ces droits sont les suivants :

> (A) the right of association;
>
> (B) the right to organize and bargain collectively;
>
> (C) a prohibition on the use of any form of forced or compulsory labor;
>
> (D) a minimum age for the employment of children
>
> (E) acceptable conditions of work with respect to minimum wages, hours of work, and occupational safety and health.[78]

Cette définition a permis de déterminer les fondements d'un socle de droits qui a eu par la suite sa postérité. Bien évidemment, la liste des droits en question a été l'objet d'âpres discussions[79]. La constitution de cette liste relevait de deux ordres. D'abord, chacun de ces droits « internationalement reconnus » faisait l'objet d'une convention internationale du travail, ce qui assurait leur dimension internationale. Ensuite, étant donné que les États-Unis n'avaient pas nécessairement ratifié ces conventions, il fallait aussi que des outils juridiques équivalents soient intégrés dans le régime de droit américain, ce qui était le cas.

Selon cette loi, le Président des États-Unis devait :

> Title V: Generalized System of Preferences Renewal - Generalized System of Preferences Renewal Act of 1984 - Amends the Trade Act of 1974 […] Directs the President, in determining whether to designate a country a beneficiary developing country, to consider: "(3) whether such country has taken or is taking steps to give to workers internationally recognized worker rights." [80]

---

[78] United States, *Trade and Tariff Act of 1984*, Title V, 19 U.S.C. § 2461.

[79] Comme nous l'avons évoqué plus haut, au départ, la coalition travailleurs-libéraux prévoyait, en plus de cette liste, un sixième droit, soit l'interdiction de la discrimination sur la base de la race, du sexe, de la religion ou de la nationalité. Cette proposition a reçu le veto de l'administration présidentielle, soucieuse de ménager certains de ses alliés stratégiques. Essentiellement, il s'agissait des pays arabes en raison des discriminations faites à l'égard femmes, et d'Israël, en raison des discriminations à l'égard des Palestiniens. Lance A. Compa et Jeffrey S. Vogt, loc. cit.

[80] United States, *Trade and Tariff Act of 1984*, Title V, 19 U.S.C. § 2462.

La formulation choisie illustre qu'il s'agit d'un compromis entre un président réticent à l'introduction des normes du travail, et une coalition qui y était favorable. Les termes « has taken or is taking steps » offrait au Président une certaine latitude pour évaluer les situations au cas par cas. C'était un autre des principaux points de débats au moment de l'adoption de la clause. La coalition exigeait que le SGP soit suspendu dès le moment où la preuve serait faite que les droits des travailleurs avaient été violés. Dans la version finale, qui était celle de l'administration, c'est le président qui choisissait définitivement quel pays réfractaire serait sanctionné, et ce en fonction des efforts que celui-ci aurait déployés pour remédier à la situation. Reagan avait deux arguments pour justifier cette formule. Premièrement, il était nécessaire de tenir compte du niveau de développement de chacun afin de ne pas sanctionner tous les États à partir des mêmes principes intangibles, d'où l'idée « d'étapes à franchir ». Deuxièmement, cette formulation permettait au Président de faire pression sur les pays contrevenants et d'évaluer quels efforts étaient avaient été faits avant de sanctionner. Ainsi, cela permettait de rendre le système moins agressif, et d'adoucir l'image des États-Unis auprès des dirigeants des pays bénéficiaires. Officieusement, ce principe avait pour but de permettre au Président de sanctionner les États hostiles aux États-Unis. Cet arbitraire n'était pas sans plaire à un président qui avait pour objectif de renverser l'empire du Mal ainsi que tous ses alliés objectifs ou potentiels[81]. Pour rendre effective la clause sociale, deux procédures étaient dès lors disponibles afin d'assurer que les bénéficiaires du SGP respectent les DTIR. Premièrement, en tout temps, le président devait soumettre un rapport démontrant que les bénéficiaires avaient agi en conformité avec leurs engagements :

> The President shall submit an annual report to the Congress on the status of internationally recognized worker rights within each beneficiary developing country.[82]

Cette procédure était aux mains du bureau de l'USTR qui rédigeait les rapports jugeant de l'état de respect des DTIR, des entraves à leur application et, surtout, des mesures prises pour améliorer la situation.

Deuxièmement, afin d'éviter une situation où seuls les intérêts stratégiques auraient été pris en compte, la société civile pouvait elle aussi amorcer une demande d'examen (*review*). La

---

[81] «The administration wanted maximum discretion in applying the law to serve geopolitical and foreign policy interests. » Lance A. Compa et Jeffrey S. Vogt, loc. cit., p. 204.
[82] United States, *Trade and Tariff Act of 1984*, Title V, 19 USC 2464 - Sec. 2464. Review and report to Congress.

loi américaine permettait donc la rédaction d'une pétition à l'encontre d'un pays jugé non respectueux des droits des travailleurs internationalement reconnus, de la part de tout individu ou groupe concerné, qu'il s'agisse de syndicats, d'organisations humanitaires ou d'entreprises. Cette démarche pouvait éventuellement aboutir à la rédaction d'un rapport[83]. C'était ensuite le bureau de l'USTR, qui décidait des suites à donner aux différentes plaintes déposées. Sur sa recommandation, le président peut alors procéder à une suspension :

> (d) Withdrawal, suspension, or limitation of country designation;
>
> (1) In general.
>
> The President may withdraw, suspend, or limit the application of the duty-free treatment accorded under this subchapter with respect to any country. In taking any action under this subsection, the President shall consider the factors set forth in section 2461 of this title and subsection (c) of this section.[84]

La clause sociale dans le SGP a inauguré une nouvelle ère de la politique commerciale. Elle a permis à des ONG et à des syndicats d'avoir une influence sur celle-ci. Cela a été possible parce que la procédure de pétition est accessible, simple à remplir et rapide (traitement de un an environ). De plus, elle a abouti à de nombreuses suspensions, qui n'étaient pas uniquement le fruit des intérêts stratégiques américains. Certes, les motivations politiques n'ont pas été sans influencer le résultat final, et ce dès le début (exemples : Nicaragua (1987), Roumanie (1987), Biélorussie (2000)).

Sans faire un bilan exhaustif[85], grâce à ce canal, les ONG et les syndicats américains ont pu compter sûr ce nouvel outil pour lutter contre des régimes alliés aux Américains. Entre autres, la suspension du SGP a été utilisée contre le Chili de Pinochet en 1988, contribuant à la perte de légitimité du régime dictatorial. De même, le Guatemala, sa dictature et ses escadrons de la mort ont été mis sous examen durant les années 1980, et durant la difficile transition démocratique parsemée d'actes de violence non réprimés[86]. Les gouvernements en

---

[83] Office of the United States Trade Representative, *U.S. Generalized system of preferences (GSP). Guidebook*, Washington DC : USTR, 2009.

[84] United States, *Trade and Tariff Act of 1984*, Title V, 19 USC 2463 - Sec. 2462. Designation of beneficiary developing countries. La section 2461 (c) est celle qui comprend les critères discrétionnaires évoqués plus haut, dont les droits des travailleurs.

[85] Un bilan des différentes clauses sociales américaines sera présenté au chapitre 9.

[86] Si le Guatemala n'a jamais été suspendu, la coalition américaine qui a déposé des plaintes chaque année et certains représentants syndicaux locaux ont contribué à mettre de la pression sur le gouvernement afin de changer définitivement les pratiques à l'égard des travailleurs syndiqués. Dès 1992, une procédure de contrôle permanent

Malaisie et surtout en Indonésie (dont Suharto, le président, était un allié inconditionnel des États-Unis) ont eux aussi dû faire face à des procédures de ce type. La même chose est arrivée au Pakistan gouverné par des Généraux. Bref, cette clause a clairement ouvert une porte aux syndicats ainsi qu'aux défenseurs des droits humains, ouverture qui leur a permis d'orienter la politique commerciale dans un sens qui ne concordait pas toujours avec l'agenda de l'exécutif américain. Clairement, des considérations humanitaires s'étaient invitées au débat.

Malgré tout, en raison du déroulement de la procédure, l'exécutif américain a toujours laissé du temps et de la flexibilité aux gouvernements accusés. Si peu de pays se sont vus suspendre leur statut de « pays en développement bénéficiaire », des procédures d'enquêtes ont souvent obligé des pays à ajuster le tir. Enfin, l'incorporation des droits des travailleurs aux critères d'éligibilité a permis de sensibiliser l'opinion publique aux conditions de travail dans les pays en développement. Accompagnées des campagnes contre les *sweatshops*, les conditions de production des marchandises à travers le monde n'étaient plus passées sous silence[87]. En outre, les gouvernements des pays bénéficiaires devaient davantage surveiller leurs pratiques qu'auparavant. Enfin, cette clause a ouvert les yeux aux syndicats et aux ONG américains et elle a permis de tisser de nouvelles alliances avec des partenaires dans le tiers-monde, et ce dans la perspective d'obliger les gouvernements et les firmes à respecter les DTIR. Il s'agissait d'une grande évolution pour le mouvement syndical américain qui, peu auparavant, jouait encore le jeu de la complaisance avec les objectifs stratégiques du gouvernement américain, en temps de Guerre froide. À cet égard, la réflexion d'un membre éminent de la coalition « travailleurs-libéraux » est intéressante :

> […], advocates gained a new forum for filing complaints, presenting evidence, and getting decisions for workers victimized by labor rights violations. Much of this is an unavoidable reality of global politics and economics. Any government, especially the United States in its assumed role as a leader, reserves maximum discretion in international affairs. But the labor rights advocacy community must not be content to live with imperfection. They must hold every administration's feet to the fire and

---

(continuing review) a été mise en place, obligeant le gouvernement guatémaltèque à surveiller ses pratiques à l'égard des syndicalistes, et de prendre des mesures pour éradiquer les milices d'extrême droite.

[87] Pharis Harvey, « US GSP Labor Rights Conditionality: "Aggressive Unilateralism" or a Forerunner to a Multilateral Social Clause? », *Globalization & the Workplace*, Washington D.C., International Labor Right Forum, (1995), disponible à l'adresse URL: http://www.laborrights.org/sites/default/files/publications-and-resources/GSP_Labor_Rights_Conditionality_Harvey.pdf, p. 8.

> demand justice for workers in the international trade and investment system. This requires political mobilization and it also requires patience and perspective. Just as it is in a national setting, fighting for workers' rights in the global economy is not a "finalistic" undertaking that ends in clear victory or defeat. It is a struggle that never ends, and advocates take victories—and they hope defeats—in small measures.[88]

Par-dessus tout, cette inclusion a créé un précédent majeur. C'est ainsi que tous les programmes de préférences ont par la suite systématiquement inclus des clauses sociales.

5.3 La pérennisation : les autres programmes de préférence et la loi commerciale de 1988

5.3.1 La pérennisation et l'approfondissement : l'inclusion des normes du travail dans les autres systèmes des préférences commerciales

Nous avons entamé notre analyse avec le SGP, soit la pierre angulaire de la politique commerciale américaine auprès des pays en développement. Toutefois les normes du travail étaient apparues un an plus tôt au sein de l'Initiative du bassin des Caraïbes. Ce précédent souffrait cependant du fait que les normes du travail étaient mal définies, entravant ainsi les possibilités de mise en œuvre de la clause. Nous devons revenir sur ces mécanismes parallèles au SGP qui ont offert davantage d'accès au marché américain. Dans les années 1980 et 1990, deux régions étaient ciblées : les pays des Caraïbes et les pays andins. Commençons par les premiers.

Destinée à soutenir l'économie d'une région constituée d'économies petites et pauvres, l'Initiative du bassin des Caraïbes (IBC) était en fait un SGP amélioré[89]. Ce programme a été proposé à 24 pays[90]. C'est au sein la Loi sur le redressement économique du bassin des

---

[88] Lance A. Compa et Jeffrey S. Vogt, *loc. cit.*, pp. 237-238

[89] Officiellement, cette initiative avait trois objectifs : développer les capacités à l'exportation des partenaires ; diversifier l'économie des pays bénéficiaires ; et développer le secteur privé. Officieusement, l'objectif était d'ancrer l'économie de marché de la région aux défis des alternatives (Cuba) ; de promouvoir la protection de l'investissement et de la propriété intellectuelle ; d'éliminer les menaces politiques (régimes hostiles, immigration clandestine) et économiques (trafic des narcotiques) à la sécurité nationale des États-Unis. Voir : Christian Deblock et Gérald Cadet, « La politique commerciale des États-Unis et le régionalisme dans les Amériques », *Études internationales* vol. 32, n° 4 (2001), pp. 653-692.

[90] Antigua et Barbuda, Aruba, les Bahamas, la Barbade, Belize, les Îles Vierges britanniques, le Costa Rica, la Dominique, la République dominicaine, El Salvador, Grenade, le Guatemala, la Guyana, Haïti, le Honduras, la Jamaïque, Montserrat, les Antilles néerlandaises, le Nicaragua, le Panama, St Kitts et Nevis, Sainte Lucie, Saint Vincent et Grenadines, Trinidad et Tobago.

Caraïbes (CBERA) de 1983 que s'est concrétisée la première clause sociale américaine. Selon celle-ci :

> In determining whether to designate any country a beneficiary country under this title, the President shall take into account […]
>
> (8) the degree to which workers in such country are afforded reasonable workplace conditions and enjoy the right to organize and bargain collectively; […] [91]

Comparée à celle du SGP, notamment en ce qui a trait au vocabulaire, la clause du CBERA était extrêmement faible. Alors que dans le SGP le président devait évaluer à quel point un pays fait des démarches pour mettre en application les DTIR, il doit dans ce cas-ci seulement prendre en compte le degré avec lequel des normes du travail étaient « mises à disposition » (*afforded*). Ce flou conceptuel s'explique bien pour trois raisons. D'abord, le CBERA précédait le SGP. En ce sens, l'inclusion des normes du travail au sein de la politique commerciale en était à ses balbutiements. La formule constituait donc un précédent, dont les législateurs n'ont pu voir les limites qu'*a posteriori*. Ensuite, l'exécutif américain a clairement privilégié une formule très flexible afin de ménager certaines économies extrêmement fragiles, sans parler des dimensions géostratégiques de l'initiative. Enfin, la campagne de la coalition travailleurs-libéraux n'en était qu'à ses débuts lors de l'élaboration de cette loi. À notre connaissance, aucune intervention n'a été faite par des groupes (syndicats, ONG) dans le sens de la clause sociale. L'initiative reposait donc essentiellement sur les efforts incessants de Don Pease qui promouvait une ouverture équitable du marché américain. Considérant le contexte, la probabilité de faire passer une clause suffisamment contraignante était donc mince.

Également, il n'existait aucune référence précise aux normes internationales du travail. Selon la loi, les pays des Caraïbes devaient offrir deux conditions pour se voir octroyer le statut de bénéficiaire :

> This provision requires the President to consider the degree to which workers in the country are afforded "reasonable workplace conditions" and enjoy the "right to organize and bargain collectively." In practice, this has meant that in countries with restrictive

[91] United States, C*aribbean Basin Economic Recovery Act of 1983*, Title V, 19 U.S.C. § 2701 (c) 8.

> labor policies, the U.S. negotiating teams have encouraged the governments to agree to changes in their policies.[92]

Le flou qui entourait la définition des droits rendait la clause très difficilement applicable. Cette initiative a toutefois permis l'émergence d'une diplomatie du travail dans les Caraïbes. Le groupe interdépartemental établissant la liste des pays bénéficiaires a dû réaliser des études de terrain (voyages, entrevues). De là, des rapports officiels afin d'observer la conduite de pays en la matière[93]. Cette méthode mettait la pression sur les pays à l'adhésion, sans offrir des mécanismes de surveillance une fois le pays admis dans la liste des membres bénéficiaires. C'est pourquoi Le CBERA sera amendé en 1990. La nouvelle loi intègre les dispositions du SGP. La loi exige que :

> In determining whether to designate any country a beneficiary country under this title, the President shall take into account […]
>
> (8) whether or not such country has taken or is taking steps to afford to workers in that country (including any designated zone in that country) internationally recognized worker rights[…][94]

La définition des DTIR reprise était exactement la même que celle utilisée pour le SGP. Ceci s'explique par le fait que, dans la tradition pragmatique de la politique américaine, la mouture législative la plus efficace a survécu et s'est étendu aux autres dispositifs semblables. Cette dynamique révèle aussi l'attitude de vigilance des internationalistes sociaux. Ainsi, intégrés dans le SGP, les mécanismes institutionnels de la clause sociale se sont propagés dans les autres outils de politique commerciale à dispositions des États-Unis. Voyons ce qu'il en est pour le programme visant les pays andins.

L'initiative commerciale en faveur des pays andins[95] (Andean Trade Preference Act, ATPA) a été lancée en 1990[96]. L'accès préférentiel au marché américain avait une motivation

---

[92] Steve Charnovitz, « Caribbean Basin Initiative: Setting Labor Standards », *Monthly Labor Review*, vol 107, n° 11 (1984), pp. 54-56.

[93] Des pressions importantes ont été mises en place à l'égard de : Haïti, La République dominicaine, El Salvador, le Honduras et le Guatemala. Pour chacun de ces pays, les États-Unis ont émis une liste de problèmes que les gouvernements nationaux devaient éradiquer pour pouvoir bénéficier du programme. Les rapports restituaient ainsi l'état de lieux en termes de conditions de travail ainsi qu'ils émettaient une liste de réformes souhaitables. Par la suite, le pays concerné devait émettre une lettre d'intention répondant aux exigences émises Ibid.

[94] United States, *Caribbean Basin Economic Recovery Expansion Act of 1990*, Pub. L. No. 101-382.

[95] Quatre pays sont concernés par le programme : la Bolivie, la Colombie, l'Équateur et le Pérou

[96] Dans cette région, deux éléments contrariaient particulièrement les États-Unis : l'instabilité politique liée à des regroupements politiques extrémistes et, surtout, le poids politique et économique des producteurs et trafiquants

politique : favoriser la stabilité politique et économique de cette région. Pour participer à ce programme, les pays devaient satisfaire un certain nombre de critères : lutte contre la corruption ; lutte contre le terrorisme ; vigueur de la lutte contre la production de narcotiques ; protection effective des droits de l'investissement et de la propriété intellectuelle ; et respect des droits des travailleurs internationalement reconnus (DTIR). La loi de 1990 contenait la même clause que le SGP, soit celle stipulant que :

> In determining whether to designate any country a beneficiary country under this chapter, the President shall take into account […]
>
> (8) whether or not such country has taken or is taking steps to afford to workers in that country (including any designated zone in that country) internationally recognized worker rights. [97]

Dans cette loi, la clause sociale a été incluse de manière quasi-automatique. Les précédents institutionnels du CBERA et du SGP laissaient entendre qu'à l'avenir tous les mécanismes de préférences commerciales devraient inclure un tel type de clause. Cela dit, tel qu'explicité dans ce chapitre, durant les années 1990, la question des normes du travail n'a jamais été considérée dans l'optique de suspendre les bénéfices du programme. Dans cette configuration précise, la question stratégique demeure aujourd'hui la principale explication à cet état de fait.

Il est possible de dresser un premier bilan de ces années 1980. Alors que le contexte économique était défavorable aux travailleurs du monde en général, et aux travailleurs américains en particulier, deux options s'offraient au niveau de la politique commerciale américaine. La première option concernait la voie réciprocitarienne. Dans un contexte de concurrence aiguë, les travailleurs américains et leurs syndicats ont largement utilisé cette voie : privilégier les intérêts immédiats des travailleurs, lutter contre les pertes d'emploi, agir pour un durcissement de la politique commerciale des États-Unis, et ce en privilégiant une réciprocité plus poussée entre les États-Unis et le reste du monde. En même temps, une deuxième option s'est présentée : accroître l'équité dans le monde, et ce au bénéfice de tous les travailleurs du monde. C'est dans cette direction, avec à la clé de nombreuses campagnes

---

de stupéfiants. Ce programme visait principalement la diversification et le développement économique rapide de la région en vue de combattre ces deux fléaux.

[97] United States, *Andean Trade Preference Act of 1990*, 19 U.S.C. § 3202(c)(7).

transnationales, que la coalition travailleurs-libéraux a tenté de faire pencher la balance en leur faveur. Il s'agissait de fournir à la politique commerciale des outils qui permettraient aux acteurs sociaux américains de rendre l'accès au marché américain plus équitable pour tous. En bref, rien ne justifiait que les États-Unis cautionnent implicitement l'exploitation des travailleurs en octroyant des préférences à des pays fautifs. En ce sens, ce programme a été une précieuse victoire de la coalition, même si elle a été le fruit d'un compromis avec une présidence plus conservatrice que jamais. Ce précédent n'est toutefois pas resté sans suite. Une fois le germe de la clause sociale semé dans la politique commerciale américaine, il fallait le répandre dans le système commercial multilatéral. Avant d'élaborer sur cet aspect, revenons d'abord sur les suites du destin des normes du travail dans la politique commerciale des États-Unis.

5.3.2 Retour du protectionnisme social ? La Loi commerciale de 1988 et le retour des réciprocitariens

Les années 1980 n'ont pas été celles de la complaisance à l'égard des partenaires commerciaux des États-Unis, comme nous l'avons évoqué dans la section précédente. Et dans le registre du ressentiment, la Loi omnibus sur le commerce et la compétitivité de 1988 (Omnibus Trade and Competitiveness Act) a été un sommet. Dans un contexte de déficit commercial chronique, de lenteur des négociations multilatérales (cf. chapitre 6), de relations commerciales jugées à tort ou à raison comme étant inéquitables et injustes (déloyales), le Congrès, majoritairement démocrate, a tenté de reprendre les choses en main. Les principales cibles de ce ressentiment étaient les pays asiatiques et le Japon, que l'on accusait de ne pas jouer le jeu de l'ouverture alors que le marché américain était grand ouvert à leurs marchandises. À partir du concept de compétitivité, les membres du Congrès ont jugé que les États-Unis étaient dès lors désavantagés par un système commercial à deux vitesses, où les États-Unis étaient liés par des engagements non respectés par l'ensemble des parties. Dans ce contexte, c'est la Loi de 1988 qui a conduit à l'extension sans précédent des mécanismes unilatéraux de rétorsion dans le domaine du commerce, mais aussi des droits économiques (propriété intellectuelle, investissements). Les défenseurs des droits sociaux ont cru bon de

s'ajuster au diapason, en supportant l'idée que les normes du travail n'étaient pas moins fondamentales que les droits économiques[98].

Si le ton de la loi se démarque pour plusieurs raisons de l'internationalisme social dont nous avons décrit le développement plus haut, il convient de relever que ce document permet de constater l'ancrage institutionnel des clauses sociales dans les lois commerciales américaines. En effet, par la suite, il n'a plus été possible de faire disparaître la référence au droit des travailleurs. Plus encore, les droits des travailleurs figuraient dans trois des objectifs principaux assignés aux négociateurs américains. Ces derniers ont dès lors dû s'engager :

> (A) to promote respect for worker rights;
>
> (B) to secure a review of the relationship of worker rights to GATT articles, objectives, and related instruments with a view to ensuring that the benefits of the trading system are available to all workers; and
>
> (C) to adopt, as a principle of the GATT, that the denial of worker rights should not be a means for a country or its industries to gain competitive advantage in international trade.[99]

Nous reviendrons ultérieurement sur les deux dernières obligations dans la partie consacrée aux négociations multilatérales. Ce qui nous intéresse particulièrement ici est le premier engagement, qui imposait à l'administration de faire du droit des travailleurs un des piliers de la politique commerciale, et ce à tous les niveaux de négociation. À ce titre, l'unilatéralisme n'a pas été en reste, puisque, suite à une initiative de Don Pease, le texte a proposé d'intégrer la question des droits des travailleurs au sein de la section 301 sanctionnant les pratiques déloyales. À l'origine de cet engouement pour la réciprocité, nous pouvons souligner le besoin d'harmoniser le traitement des firmes et des travailleurs[100]. Si la politique commerciale exigeait la réciprocité pour les firmes, en termes de commerce et de droits économiques (investissement, propriété intellectuelle), pourquoi ne le ferait-elle pas pour les droits des travailleurs ? Exprimé autrement :

---

[98] Carol Pier, « Workers' Rights Provisions in Fast Track Authority, 1974-2007: An Historical Perspective and Current Analysis », *Indiana Journal of Global Legal Studies*, vol. 13, n° 1 (2006), pp. 77-103.
[99] United States, *Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988*, 19 U.S.C. § 2901(b)(14)
[100] Il est possible de retrouver un condensé des arguments dans : Harlan Mandel, « In Pursuit of the Missing Link: International Worker Rights and International Trade », *Columbia Journal of Transnational Law*, vol. 27, n° 2 (1988), pp. 443-482.

> […] Current United States trade law demonstrates a double standard with respect to unfair trade practices involving labor. […] [The] problem with United States trade policy is the way that current law approaches unfair trade practices. Under section 301 to the trade act of 1979, certain practices, such as failing to recognize intellectual property rights, are prohibited. The denial of fundamental worker rights, however, is not considered to be unfair under section 301. […] In short, the absence of section 301 protection for denial of workers' rights, while allowing such protection for other trade practices, sends a clear message to our trading partners that abuse of labor in order to gain competitive advantage is fair game under United States trade law.[101]

Un projet de loi, initié par le représentant Don Pease, couvrait la question du droit des travailleurs. Le projet de loi sur le commerce équitable et sur la justice économique (Fair Trade and Economic Justice Act, 1987) visait à amender le texte de la future Loi de 1988[102]. Entre autres, ce projet de loi proposait :

> [to] add to the definition of "unreasonable" trade acts, policies, or practices: […] (2) denial of internationally recognized workers' rights.[103]

Ce projet de loi a été intégré dans le corpus de la Loi omnibus de 1988[104]. Il faut souligner que cette inclusion a fait l'objet du soutien des syndicats. Lors de consultations relatives à l'élaboration d'un nouveau cycle de négociation au GATT, Thomas R. Donahue, de l'AFL-CIO a déclaré que :

> Section 301 sould [...] be amended to define as unreasonable act, policy or practice failure on the part of a country to take steps to adopt internationnally recognized worker rights […] The AFL-CIO strongly believes that competitive advantage in trade should not be derived from the denial of the right to freedom association, the refusal to insure a safe work environment, the exploitation of child labor or other such reprehensible practices.[105]

---

[101] Kevin Hickey, « Connecting Trade and International Labor Standards: Denial of Worker Rights as an Unfair Trade Practice », *Law and Inequality: A Journal of Theory and Practice*, vol. 6, n° 2 et 3 (1988), pp. 127-152.

[102] Steve Charnovitz, « The Influence of International Labour Standards on the World Trading Regime. A Historical Overview », *International Labour Review*, vol. 126, n° 5 (1987), pp. 565-584.

[103] Congressional Research Service, Bill Summary & Status, 100th Congress (1987-1988), H.R.1735, *Fair Trade and Economic Justice Act , Summary*, Washington D.C., à partir de la base de donées Thomas : www.thomas.loc.gov.

[104] Jorge F. Perez-Lopez, « Conditioning Trade on Foreign Labor Law: The US Approach », *Comparative Labor Law and Policy Journal*, vol. 9, n° 2 (1987), pp. 253-293.

[105] United States Congress, Senate, Committee on Finance, *Possible new round of trade negotiations*, « Testimony of Thomas R. Donahue, secretary treasurer, AFL-CIO », Hearings, Ninety-ninth Congress, second session, Washington D.C. : U.S. Govt. Print. Off., 23 juillet 1986, p. 114.

D'après ce texte, la violation des droits des travailleurs pourrait être assimilée à une pratique déraisonnable[106]. Une pratique déraisonnable est :

> (A) An act, policy, or practice is unreasonable if the act, policy, or practice, while not necessarily in violation of, or inconsistent with, the international legal rights of the United States, is otherwise unfair and inequitable.[107]

Ainsi, parmi ces pratiques :

> (B) Acts, policies, and practices that are unreasonable include, but are not limited to, any act, policy, or practice, or any combination of acts, policies, or practices, which – […] (iii) constitutes a persistent pattern of conduct that - (I) denies workers the right of association, (II) denies workers the right to organize and bargain collectively, (III) permits any form of forced or compulsory labor, (IV) fails to provide a minimum age for the employment of children, or (V) fails to provide standards for minimum wages, hours of work, and occupational safety and health of workers.[108]

Sur cette base, le Représentant américain au commerce (USTR) était chargé de produire des rapports se prononçant sur le caractère déraisonnable ou non des actes, politiques et pratiques des différents pays. Malgré tout, la loi a circonscrit les éventuelles poursuites, et si un droit de pétition a été reconnu aux individus américains, c'est l'USTR qui avait la charge d'accepter la demande dans un délai de quarante-cinq jours. Si la cause était acceptée, l'USTR se chargeait de vérifier la conformité des pratiques dudit pays avec les exigences de la loi américaine. Ensuite, l'USTR devait évaluer si le pays en question avait mis en œuvre des mesures permettant de pallier la situation, et elle examinait la question des droits des travailleurs en fonction du niveau de développement du pays[109]. Suite à cela, l'USTR envoyait sa recommandation au Président. De cette procédure, il pouvait découler une suspension des avantages commerciaux obtenus avec le pays en question, voire la mise en place de nouveaux tarifs.

---

[106] Trois critères pouvaient permettre d'accéder à la section 301 de la loi commerciale : les pratiques injustifiées, déraisonnables ou discriminatoires. Voir : Christian Deblock, « Les États-Unis, le commerce et les normes du travail : Une perspective historique », *Gouvernance globale du travail*, Rapport de recherche, Montréal : CEIM, 2008.

[107] United States, *Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988*, 19 USC 2411 - Sec. 2411, Actions by United States Trade Representative

[108] United States, *Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988*, 19 USC 2411 - Sec. 2411. Actions by United States Trade Representative

[109] Cette adéquation avec le niveau de développement était issue du projet de loi du Sénat et visait à accorder de la latitude au pays visé en fonction de sa capacité à faire respecter les droits des travailleurs internationalement reconnus. Polly Bone, « Worker Rights: United States Policy in the 1987 Omnibus Trade Bill », *Harvard Human Rights Journal*, vol 1, n° 1 (1988), pp. 193-204.

> (1) For purposes of carrying out the provisions of subsection (a) or (b) of this section, the Trade Representative is authorized to - (A) suspend, withdraw, or prevent the application of, benefits of trade agreement concessions to carry out a trade agreement with the foreign country referred to in such subsection; (B) impose duties or other import restrictions on the goods of, and, notwithstanding any other provision of law, fees or restrictions on the services of, such foreign country for such time as the Trade Representative determines appropriate; […][110]

Mis à part cette initiative unilatérale, il est à noter que les éléments de définition issus de la loi de 1984 ont été maintenus. Cela dit, cette période a été marquée par un durcissement de ton, et le vent de la réciprocité a aussi touché ceux qui défendaient les clauses sociales dans le sens d'une ouverture équitable. La défense d'une « section 301 sociale » relevait clairement d'une approche unilatérale, voire agressive[111], et à ce titre, elle a apporté l'eau au moulin des auteurs pourfendant le protectionnisme déguisé des militants des droits des travailleurs[112]. Cette clause unilatérale contrevenait aux engagements multilatéraux des États-Unis[113]. Ceci dit, la question des normes du travail ne faisait pas exception, car les réciprocitariens ont largement influencé le contenu de la loi de 1988. Et ce sont les firmes qui en ont le plus bénéficié. Il convient toutefois de relever que cette initiative a été l'exception qui confirma la règle. Qui plus est, à notre connaissance, ce mécanisme n'a jamais été utilisé pour défendre les DTIR, contrairement au SGP, et aux autres clauses sociales que les États-Unis ont par la suite établies. En effet, les défenseurs des droits des travailleurs ne se sont pas arrêtés en si bon chemin. Comme nous le verrons dans les chapitres suivants, dans la rue, dans les ministères et dans les couloirs du Congrès, la bataille pour une clause sociale globale a eu son heure de gloire durant les années 1990, avant d'être battue en brèche.

Conclusion du chapitre 5.

L'intégration des droits des travailleurs dans la politique commerciale des États-Unis a constitué un changement majeur. Dans le contexte de l'essoufflement des politiques inspirées

---

[110] United States, *Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988*, 19 USC 2411 - Sec. 2411. Actions by United States Trade Representative

[111] Philip Alston, « Labor Rights Provisions in US Trade Law "Aggressive Unilateralism"? », in Lance A. Compa et Stephen F. Diamond et Lance A. Compa (dir.), *Human Rights, Labor Rights, and International Trade*, Philadelphie : University of Pennsylvania Press, 2003, pp. 71-96.

[112] Jagdish N. Bhagwati et Douglas A. Irwin, « The Return of the Reciprocitarians ? US Trade Policy Today », *The World Economy*, vol. 10, n° 2 (1987), pp. 109-130 ; et Jagdish N. Bhagwati, loc. cit.

[113] Laurence Dubin, *La protection des normes sociales dans les échanges internationaux*, Aix-en-Provence : Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2003.

du libéralisme réformiste (politiques néolibérales), les partisans d'une économie de marché équitable se sont tournés en direction de la régulation du commerce international. Suite à l'extension des réseaux de production transnationaux pilotés par les firmes américaines, et après les attaques portées aux grandes institutions sociales que soutenait le libéralisme réformiste aux États-Unis mêmes, il fallait trouver le moyen de changer le terrain de jeu de la régulation sociale encadrant l'économie de marché. La réponse ne résidait pas dans le retour d'un protectionnisme social. Quoique la rhétorique réciprociatrienne ait eu une influence non négligeable sur le mouvement ouvrier américain dans les années 1970 et 1980, c'est la brèche de l'internationalisme social qui a été ouverte avec l'idée de clause sociale.

Cet internationalisme n'était pas le fruit d'un mouvement de masse. Au départ, il s'agissait d'une idée portée par quelques ONG, dirigeants syndicaux et élus démocrates parmi les plus progressistes. Cette stratégie se basait sur une campagne d'information auprès des citoyens et sur un plan visant à faire pression sur le Congrès afin d'inclure des clauses sociales au sein des accords commerciaux. La mesure visait, dans un premier temps, le système généralisé des préférences accordé aux pays en développement. Grâce à la majorité démocrate au Congrès, et en dépit de la réticence de l'administration Reagan, cette campagne s'est traduite par un succès, puisque les normes du travail ont intégré de façon durable la politique commerciale des États-Unis. Plus précisément, une fois intégrée dans la structure institutionnelle, et grâce à la pression des acteurs sociaux et politiques impliqués dans sa défense, la clause sociale n'a plus jamais quitté le texte des lois commerciales votées aux États-Unis. Ainsi, les préférences accordées aux pays des Caraïbes et aux pays andins ont eux aussi été munis d'une clause sociale. Par ailleurs, la loi de 1988 arrivait à définir la violation des droits des travailleurs internationalement reconnus comme une pratique déraisonnable, ce qui pouvait signifier la fermeture du marché américain aux produits étrangers. En somme, la coalition a réussi, grâce à une campagne très bien organisée, à rallier une majorité de membres du Congrès à leur cause. C'est pourquoi ils ont pu amender le SGP, le CBERA, l'ATPA, puis la section 301 de la loi commerciale américaine.

Toutefois, une fois que les droits des travailleurs avaient intégré les lois commerciales américaines, il fallait mener un autre combat, plus ardu encore. Si Reagan a fait de la libéralisation un objectif important de sa politique commerciale, il a aussi ouvert une

nouvelle perspective en intégrant la question des droits économiques dans les accords commerciaux régionaux, comme multilatéraux. Dans l'esprit de son administration, il s'agissait de défendre le droit des entreprises, mais cette brèche a permis l'émergence d'une autre possibilité. Pourquoi l'investisseur et le détenteur de brevet auraient-ils plus de protection que les travailleurs ? Pour les syndicats, associations et ONG américains défendant les droits des travailleurs, il n'y avait aucune justification possible. Le GATT, mais aussi toutes les initiatives régionales, devaient intégrer des clauses sociales, et ce afin de rendre possible une mondialisation plus juste. Pour ce faire, il fallait convaincre les autres nations de la nécessité d'articuler commerce et normes du travail. À ce titre, c'est principalement au sein du GATT, puis de l'OMC, que l'offensive a été menée afin de parvenir à cette fin. C'est-ce que nous étudierons dans le chapitre suivant.

PARTIE 3

1986-2008 : PARCOURS MILITANTS ET STRATÉGIES AMÉRICAINES POUR PROMOUVOIR L'ÉMERGENCE D'UNE CLAUSE SOCIALE GLOBALE

Cette partie, divisée en trois chapitres, sera consacrée à l'étude des stratégies visant à faire émerger une clause sociale globale. Le chapitre 6 traitera de la période 1986-1996. Suite aux succès nationaux, la coalition travailleurs-libéraux et les États-Unis ont cherché à inscrire la clause sociale dans l'agenda multilatéral, entre autres, au sein du GATT puis de l'OMC. Cela s'est déroulé en trois temps. Dans un premier temps (1986-1990), les États-Unis ont essayé d'ouvrir une discussion sur les normes du travail durant le Cycle de l'Uruguay, mais en vain. Des pays en développement ont bloqué toutes ces initiatives. Dans un deuxième temps (1990-1993), les États-Unis ont concentré leurs efforts sur les négociations entourant l'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA). Alors que le projet de Bush ne prévoyait rien de tel, Clinton s'est fait élire en promettant un accord parallèle relatif aux normes du travail. Grâce à la mobilisation des membres de la coalition travailleurs-libéraux, l'administration démocrate a réussi à imposer l'inclusion d'un tel accord, malgré les réticences des républicains, des milieux d'affaires, et des deux parties contractantes de l'ALÉNA (Canada et Mexique). Le résultat final a été jugé décevant, mais a néanmoins constitué le premier accord commercial international intégrant une clause sociale. Dans un troisième temps (1994-1996), les Américains ont tenté de ramener la question à l'échelle multilatérale. Durant la signature de l'accord de Marrakech, scellant la naissance de l'OMC, les États-Unis ont bien essayé d'y inclure une mention aux normes du travail, mais en vain. Durant les deux années qui ont suivi, les États-Unis ont tenté de piloter une coalition d'États favorables à une clause sociale en vue de la première conférence ministérielle de l'OMC. En parallèle, les membres de la coalition travailleurs-libéraux s'est elle aussi mobilisée pour sceller une alliance d'ONG et de syndicats favorables à une telle clause. Si, dans un cas comme dans l'autre, cela a permis d'élargir le cercle des acteurs favorables à une clause, la Conférence de Singapour a abouti à une fin de non-recevoir : les normes du travail n'étaient pas du ressort de l'OMC, mais de celui de l'OIT.

Le chapitre 7 sera consacré à la période 1996-2000. Durant cette période, l'administration Clinton, convaincue du bien-fondé d'une clause sociale, a élargi le champ d'action des États-Unis sur le sujet en multipliant les forums. Le premier acte a consisté à diriger le débat en direction de l'OCDE. Composée essentiellement de pays développés, ses membres étaient *a priori* moins réticents à discuter de la relation entre commerce et normes du travail. Cette institution a été dotée d'un mandat lui sommant de rédiger un rapport sur la relation entre le

commerce et les normes fondamentales du travail. Fruit de nombreux compromis, le contenu du rapport était excessivement modéré. Cela dit dans son rapport de 1996, l'OCDE a spécifié qu'il existe quatre normes fondamentales que tous les pays du monde devraient respecter, quel que soit son niveau de développement (le droit d'association, le droit de négociation collective, l'interdiction du travail forcé et la limitation du travail des enfants, ainsi que l'interdiction des discriminations sur le marché du travail). Rebondissant sur les conclusions de ce rapport, et réagissant aux conclusions de la Conférence de Singapour, l'OIT a adopté un nouveau mandat. Il fallait définir un socle de conventions internationales du travail qui seraient consacrées comme fondamentales. Le processus a été long et semé d'embûches, mais en 1998, la Conférence internationale du travail émettait une déclaration relative aux droits fondamentaux au travail (DDFT). Cette initiative a fortement été encouragée par les États-Unis, dont le modèle de clause sociale reposait également sur la définition d'un socle de droits jugés fondamentaux. Fort de ces deux succès, les États-Unis sont revenus à la charge à l'OMC. Durant la Conférence de Seattle, en 1999, ils ont essayé de promouvoir l'émergence d'un groupe de discussion OMC-OIT portant sur la question du lien entre commerce et normes du travail. Il en est ressorti une proposition plus limitée encore, mais elle n'a jamais vu le jour, suite à l'impossibilité d'en arriver à un consensus au sujet de la déclaration ministérielle. Clinton a enfin promu l'émergence de deux accords bilatéraux avec le Cambodge et la Jordanie. Encore aujourd'hui, ces derniers sont considérés comme des modèles de clause sociale.

Dans le chapitre 8, nous traiterons de la dernière période à l'étude : 2002-2008. Durant cette phase, le changement de gouvernement a failli faire disparaître la clause sociale de l'agenda américain. Seule l'existence d'une majorité démocrate au Sénat a permis d'assurer sa survie. L'administration Bush a tout fait pour en limiter la portée. Si la mention des normes du travail a subsisté dans la loi commerciale de 2002 et dans les accords commerciaux bilatéraux qui ont suivi, les clauses sociales qui en résultaient avaient clairement régressé par rapport à celles de l'accord avec la Jordanie. Malgré tout, la clause sociale a survécu. Les États-Unis ont dès lors décidé de ne plus insister à l'échelle multilatérale, mais ils ont tissé un réseau de partenaires commerciaux tenus de faire respecter les DTIR sur leurs territoires respectifs. Il a fallu une victoire écrasante des démocrates dans les deux chambres du Congrès, en 2006, pour voir les normes du travail revenir à l'avant-plan de la politique commerciale des États-

Unis. En promouvant une « nouvelle politique commerciale pour l'Amérique », des élus démocrates et membres de la coalition travailleurs-libéraux ont réussi à renforcer substantiellement la clause sociale négociée dans les accords commerciaux bilatéraux. Cette nouvelle victoire a permis l'émergence d'une nouvelle génération d'accord dont les engagements impliquent d'assurer une certaine équité dans le processus d'intégration.

CHAPITRE 6

1986-1996 : GOING GLOBAL ? L'INTERNATIONALISATION DES DISCUSSIONS SUR LA CLAUSE SOCIALE.

> Today policies are needed to begin a global New Deal. Progress toward globally applicable worker rights and labor standards should be the cornerstone of a forward-looking trade policy that does more than maximize short run profit. It should provide the basis for first creating and then sustaining a global consumer class, encourage true efficiencies in production and stop destructive downward bidding spiral of the labor conditions and wages of workers throughout the world. If uniformly enforced, no single company or country could gain a competitive advantage and be rewarded in the global market for engaging exploiting labor practices, removing the argument that such practices are necessary for companies to remain competitive.
>
> Time for a Global New Deal[1].

Introduction du chapitre 6

Une première bataille a été gagnée par la coalition travailleurs-libéraux : l'intégration des normes du travail dans la politique commerciale américaine. Toutefois, les mesures unilatérales comportent des limites. Elles sont incapables de régir tous les flux commerciaux. C'est pourquoi il a été nécessaire d'internationaliser la clause sociale. Pour ce faire, la politique commerciale de Reagan a laissé un espace disponible en cherchant à ouvrir un nouveau cycle de négociation à l'intérieur du GATT. L'objectif était double : 1) étendre autant que possible l'agenda de la libéralisation commerciale à de nouveaux secteurs (service, agriculture) ; 2) intégrer de nouvelles règles afin d'assurer un terrain de jeux commun aux firmes jouant à l'échelle globale, ainsi que discipliner les parties contractantes

[1] Terry Collingsworth, Bill Goold, et Pharis Harvey, « Time For a Global New Deal », *Foreign Affairs*, vol. 73, n° 1 (1994), p. 12.

(investissement, propriété intellectuelle, concurrence). Si les autres nations étaient moins enclines à libéraliser davantage en 1982, les parties contractantes se sont engagées dans un nouveau cycle de négociation à Punta Del Este, en 1986.

La stratégie américaine a donc donné l'occasion aux partisans de la clause sociale d'inclure les normes du travail dans le GATT. Le nouvel agenda international, axé sur les droits économiques, a ouvert une perspective pour une régulation sociale des échanges. Le gouvernement des États-Unis avait d'ailleurs le mandat de promouvoir l'inclusion des normes du travail au sein du GATT depuis 1974. Mais celui-ci avait essuyé un échec en 1979 (cf. chapitre 4). Les négociateurs américains sont donc revenus à la charge une fois le nouveau cycle de négociation lancé. Dès le début du Cycle de l'Uruguay, en 1986, il a à nouveau tenté de mettre les normes du travail à l'ordre du jour des négociations. Nous verrons donc dans un premier temps (6.1), que l'administration américaine a échoué a faire éclore un débat sur la question durant la période 1986-1990. Conformément à ses obligations, le gouvernement américain a défendu en vain l'intégration des normes du travail dans l'agenda du Cycle de l'Uruguay. Face aux échecs répétés à ce sujet, et à l'encontre des blocages systématiques des négociations, les États-Unis ont décidé de se « replier » sur l'Amérique du Nord à travers les négociations de l'ALÉNA. C'est pourquoi, dans un second temps (6.2), nous observerons comment, face aux impasses multilatérales, le gouvernement américain s'est tourné vers les négociations régionales. Sous la présidence de G. H. Bush, aucun mécanisme formel ne devait être créé au sujet des normes du travail. C'est l'arrivée de Clinton qui a modifié la donne, puisqu'il a fait pression pour qu'apparaisse, parallèlement à l'ALÉNA, un Accord nord-américain de coopération dans le domaine du travail (ANACT). Nous analyserons donc les conséquences de la stratégie de la coalition travailleurs-libéraux au niveau de l'ALÉNA (1990-1993). En dernier lieu (6.3), nous analyserons le nouvel échec de la stratégie du gouvernement américain et de la coalition sur le front multilatéral (1994-1996). En effet, à la Conférence de Marrakech (1994), puis surtout à celle de Singapour (1996), les États-Unis et la coalition travailleurs-libéraux ont tenté d'établir des regroupements internationaux favorables à la clause sociale. Malgré cette stratégie, les membres de l'OMC n'ont pas été capables de dégager un consensus menant à l'intégration des normes du travail dans l'agenda de l'Organisation.

6.1 Cycle de lõUruguay, acte 1 : les négociations piétinent (1986-1990)

6.1.1 La tentative d'inscrire les normes du travail à l'ouverture du Cycle de l'Uruguay

Dès 1982, les autorités américaines ont appelé à une réforme en profondeur du multilatéralisme commercial[2]. Libéralisation du commerce des services, de l'agriculture, problèmes reliés à la propriété intellectuelle et à l'investissement, les questions de l'approfondissement des règles et de la discipline des États étaient à l'ordre du jour. Le CG-18 a toutefois renvoyé l'ouverture d'un nouveau cycle à plus tard. Il a fallu en effet attendre la convocation de la Conférence ministérielle de Punta Del Este (Uruguay), en septembre 1986, pour que les parties contractantes du GATT acquiescent à l'ouverture d'un nouveau cycle de négociation : le Cycle de l'Uruguay.[3] La conjonction de la progression des mesures unilatérales et du blocage des négociations ont créé un espace pour une profonde transformation du SCM qui commençait à souffrir d'une certaine érosion avec le temps[4]. De plus, la multiplication d'accords dits plurilatéraux laissait présager l'émergence d'un GATT « à la carte ». Enfin, l'accroissement du nombre d'accords régionaux et/ou bilatéraux appelait à une refonte du multilatéralisme commercial. Dans ce contexte, les principaux pays prenant part au sommet se sont entendus sur un programme de négociation. Un comité de négociation sur le commerce des biens (agricoles et industriels)[5], ainsi qu'un comité de négociation sur le commerce des services ont alors été formés afin de faire rouler la bicyclette des négociations commerciales multilatérales[6]. Malgré le caractère ambitieux de ce nouveau cycle, la déclaration finale de la conférence n'a pas fait mention du lien entre la libéralisation du commerce et l'application des normes internationales du travail.

---

[2] Edward S. Kaplan, *American Trade Policy: 1923-1995*, Westport et Londres : Greenwood Press, 1996.

[3] Organisation mondiale du commerce, *Rapport sur le commerce mondial. Soixante ans de coopération commerciale multilatérale : qu'avons-nous appris ?*, Genève : OMC, 2007.

[4] Les arguments qui suivent sont repris de Gérard Lafay et Jean-Marc Siroën, *Maîtriser le libre-échange* , Paris : Economica, 1994, pp. 29-43.

[5] Ce comité avait aussi pour charge de s'occuper des questions relatives à la propriété intellectuelle et aux investissements, et ce à la demande des États-Unis.

[6] Cette métaphore vient de C. Fred Bergsten du *Peterson institute for international economics*. Selon lui, le système commercial multilatéral est comme une bicyclette. S'il arrête de rouler (c'est-à-dire, s'il ne met pas en œuvre des négociations permanentes), il tend à se déséquilibrer, et il risque de chuter. C. Fred Bergsten, « Fifty Years of the GATT/WTO: Lessons from the Past for Strategies for the Future », présenté à *Fifty Years: Looking Back, Looking Forward*, Genève : Peterson Institute for International Economics, 1998, http://www.iie.com/publications/papers/print.cfm?ResearchId=312&doc=pub.

Pourtant, durant les séances du comité préparatoire de la conférence ministérielle, le gouvernement des États-Unis n'a eu de cesse de promouvoir l'inclusion des normes du travail au sein de l'agenda des négociations. La coalition travailleurs-libéraux a bien été à l'origine de cette insistance, et ce malgré un exécutif moins convaincu. Cette insistance quant à l'inclusion des droits des travailleurs dans le GATT est devenue une des priorités du mouvement syndical américain. Suite à la réussite majeure qu'a représentée la clause sociale dans le SGP, l'AFL-CIO est devenue un acteur important sur la question alors que seuls quelques syndicats étaient impliqués dans la précédente campagne. Lors du témoignage devant la Commission des Finances du Sénat, le représentant de la centrale syndicale en faisait la priorité numéro pour ce qui est des objectifs du nouveau cycle :

> First, GATT rules must be amended to include provision that would address trade advantages gained by denial of worker rights or the maintenance of repressing working conditions. […] success in this round will require a major commitment on the part of the US government. The adoption of worker rights in domestic trade laws will only strengthen efforts to reach an international understanding in the GATT.[7]

Face à la pression des syndicats et de la majorité démocrate au Congrès, le gouvernement américain a dû aborder la question des normes du travail au sein des négociations commerciales durant le Cycle de l'Uruguay. Les lois commerciales de 1974, de 1984, puis de1988 imposaient d'ailleurs aux représentants du gouvernement américain la défense de l'inclusion d'une clause sociale au sein du GATT. Conformément à ce mandat, le diplomate représentant le gouvernement américain au sein du GATT a lancé l'offensive lors du quatrième comité préparatoire du GATT à la Conférence de Punta del Este. Les États-Unis ont alors soulevé que :

> The representative of the United States said that his authorities wanted the Preparatory Committee to address as an additional item the subject of worker rights. He said that questions relating to international labour standards or worker rights were relevant to many of the issues the Committee had so far discussed, such as safeguards and structural adjustment. There had been growing concern in the United States that competitive advantage in trade sometimes derived from repressing the rights of workers. Examples of this which had been cited were the failure of some countries to afford to their labour forces internationally recognized worker rights, such as freedom of association, and the right to organize and bargain collectively. […] While not being wedded to any particular approach, the United States believed that worker rights should be considered in the new

[7] United States Congress, Senate, Committee on Finance, *Possible new round of trade negotiations*, « Testimony of Thomas R. Donahue, secretary treasurer, AFL-CIO », Hearings, Ninety-ninth Congress, second session, Washington D.C. : U.S. Govt. Print. Off., july 23 1986, p. 116.

> round in some way. This could be done, for example, by incorporating worker rights into the discussion of other issues such as safeguards, or by setting up a working party to examine the relationship between labour standards, GATT Articles and Codes, and international trade. GATT rules presently allowed trade to take place under any labour conditions no matter how repressive they were. Countries at every level of development should be able to provide their workers with certain rights. Trade based on the denial of worker rights did not benefit workers in either exporting or importing countries. The United States did not intend to impose its wage standards on the rest of the world, nor to deny the legitimate comparative advantage of developing countries. Rather, the United States sought to ensure that trade expansion was not an end in itself, and that it benefited all workers in all countries and contributed to the basic objectives of the GATT.[8]

Ainsi, les membres du comité de négociation du GATT étaient invités à se pencher sur la question de l'inclusion des droits des travailleurs dans le GATT, et ce à travers un groupe de négociation ou un groupe de travail. Cette proposition n'a pas déclenché de débats, ce qui a amené le représentant du gouvernement américain à présenter à nouveau une requête en ce sens, et ce lors de la sixième rencontre du comité préparatoire. Lors de cette rencontre, les États-Unis ont proposé d'intégrer cette question au sein de la déclaration ministérielle à venir :

> [United States] delegation had noted that international labour standards were relevant to a number of GATT principles and Articles, including safeguards, and had emphasised that trade expansion should not be considered as an end in itself but rather as a means of raising living standards and bringing benefit to workers in all trading countries. These points should be borne in mind while drafting the Ministerial Declaration.[9]

Cette proposition a initié un débat de fond sur la question au sein du GATT, et c'est lors des réunions suivantes du comité préparatoire que les parties contractantes ont eu à décider du sort à réserver aux droits des travailleurs. Afin de baliser le terrain, les États-Unis ont produit un document de synthèse qu'ils ont mis à disposition des membres du comité afin d'étayer leur proposition. Dans celui-ci, les États-Unis ont défendu que :

> Worker rights are related to trade in many ways, and the link between benefits to workers and trade is not new. The preamble to the GATT itself states that relations among countries "in the field of trade ... should be conducted with a view to raising standards of living, ensuring full employment ...". Denial of worker rights can lead to trade distortions, particularly if differentially lower standards are officially sanctioned in particular sectors or industries. […] It runs counter to the GATT objective of raising

---

[8] GATT, preparatory committee, *Record of Discussions*, Genève : GATT, 17-20 mars 1986, PREP. COM (86) SR/4, pp. 80-81.

[9] GATT, preparatory committee, *Record of Discussions*, Genève : GATT, 5-7 mai 1986, PREP. COM (86) SR/6, p. 51.

> standards of living. […] The fact that worker rights issues are not dealt with in the GATT has generated pressure for unilateral approaches to these issues.
>
> A subgroup could examine worker rights in the context of relevant GATT Articles, the overall objectives of the GATT, and the relationship of worker rights to patterns of international trade with a view to developing a means for dealing with worker rights issues in the GATT.
>
> Because the degree to which workers in one country are provided with internationally recognized worker rights can affect the pattern of trade in many ways, it may be appropriate to examine worker rights in the context of other agenda items. The subgroup should be asked to provide guidance as to those aspects of New Round Negotiations in which consideration should be given to the incorporation of worker rights provisions. In addition, negotiating groups could, in the context of their own deliberations, examine the extent to which worker rights considerations are relevant to their issues.
>
> The United States does not, at this point, have in mind a particular definition of worker rights. An exploratory GATT examination of this question should, however, include not only direct workplace standards such as the existence of minimum wages or of reasonable conditions of health and safety, but also broad political rights such as freedom of association, and the right to organize and bargain collectively. Initially, the GATT could draw on the ILO Conventions and Recommendations as appropriate. The GATT would, of course, have to decide which rights could be appropriately dealt with in the context of international trade rules.[10]

À travers cette proposition, les États-Unis : 1) ont rappelé que le respect des droits des travailleurs fait partie des objectifs du GATT ; 2) ont insinué que le non-règlement de la question au GATT constitue un appel d'air pour le règlement unilatéral du problème ; 3) ont proposé la mise en place d'un sous-groupe de négociation suite à l'ouverture du cycle afin de fixer les paramètres encadrant l'inclusion de telles normes au sein du GATT ; et 4) ont rappelé que le contenu de ces normes était ouvert à la discussion, même s'il était nécessaire d'aborder des normes encadrant les conditions de vie des travailleurs (salaires, normes de sécurité), ainsi que leurs droits politiques (droit d'association, de négociation collective, etc.).

Afin de permettre une telle inclusion dans l'agenda des négociations, les États-Unis ont alors proposé de greffer à la déclaration ministérielle le paragraphe suivant :

> Ministers recognize that denial of worker rights can impede attainment of the objectives of the GATT and can lead to trade distortions, thereby increasing pressures for trade-restrictive measures. Accordingly, the negotiations should review the effect of denial of worker rights on contracting parties, and the relationship of worker rights to GATT Articles and objectives and related instruments, and consider possible ways of dealing

[10] GATT, preparatory committee, *Communication from the United States on « workers' rights »*, 25 juin 1986, PREP. COM (86) W/83, pp. 2-3.

> with worker rights issues in the GATT so as to ensure that expanded trade benefits all workers in all countries.[11]

Bien évidemment, le huitième comité préparatoire relatif à la Conférence ministérielle allait se prononcer sur cette question, et la position américaine s'est alors trouvée sévèrement rejetée. Pour résumer, les pays asiatiques (Corée, Inde, Malaisie, Hong Kong Singapour) étaient extrêmement méfiants à l'égard de l'idée d'inclure les normes du travail dans l'agenda[12]. Les pays latino-américain (Argentine, Colombie, Nicaragua, Chili, Brésil, Cuba, Uruguay, Pérou), plus réservés, ont craint que cette mesure ne soit un moyen de diminuer leur avantage comparatif et/ou de conforter un unilatéralisme déguisé[13]. Les pays d'Europe de l'Est (Roumanie, Yougoslavie) ont estimé que ce n'était pas le mandat du GATT de discuter de cette question, de même que la Nouvelle-Zélande. Enfin, les pays africains (Nigéria, Zimbabwe, Zaïre, Gabon)[14] étaient plus ouverts à la discussion, à l'instar de la Jamaïque. Ainsi, l'unanimité requise au sein des décisions du GATT était hors de portée, et la déclaration ministérielle n'a pas indiqué de mention aux normes du travail. Aucun groupe de négociation n'a alors traité de la question. Cela n'a pas empêché les négociateurs américains de revenir ultérieurement à la charge durant les négociations du cycle.

---

[11] *Ibid.*, p. 1.

[12] À titre d'illustration, voici l'intervention de Singapour résumant cette opposition avec verve et ironie : "The representative of Singapore said that workers' rights and labour standards should be dealt with in the ILO, where responsibility for them belonged. [….] how were workers' rights to be defined and what was the relevance of the concept to the obligations of GATT contracting parties. […] It was necessary to reach a very high level of wealth and material satisfaction before one could afford the luxury of concern with the level of workers' rights in third countries. US concerns could best be met by ensuring that the American market for exports from developing countries remained open. With further development thus stimulated, the countries concerned could be relied upon to provide better living and working standards for their workers." GATT, preparatory committee, *Record of Discussions*, Genève : GATT, 23-26 juin 1986, PREP. COM (86) SR/8, p. 17.

[13] Selon la Colombie : " the comparative advantage of many countries was due mainly to the relatively lower cost of one factor of production, namely labour. […] It was a matter of concern to see the recurrence in GATT of proposals which would have the effect of cancelling the comparative advantage of developing countries." *Ibid.* p. 14. Le Brésil précisait par ailleurs que les politiques de promotions des exportations leur étaient par ailleurs suggérées par les institutions financières internationales suite à la crise de la dette, et qu'il fallait donc compter sur une main-d'œuvre bon marché pour dégager des excédents commerciaux susceptibles de résoudre leurs problèmes financiers.

[14] Plus précisément, des pays comme le Nigéria et le Zimbabwe sont pour, mais en mobilisant l'argument qu'une clause sociale devait être mobilisable contre les pratiques d'exploitation des travailleurs noirs ou encore contre la discrimination dans les milieux de travail. Le Zaïre et le Gabon étaient contre toute inclusion des normes du travail au sein du GATT.

6.1.2 Les discussions sur les normes du travail durant les premières années des négociations du Cycle de l'Uruguay (1987-1990)

Selon les principaux spécialistes de la question du lien commerce-travail, alors qu'il en avait clairement le mandat auprès du Congrès américain, l'exécutif américain aurait négligé son engagement visant à promouvoir une clause sociale durant le Cycle de l'Uruguay[15]. Les faits semblent toutefois discréditer cette thèse. En effet, les États-Unis ont non seulement soutenu l'inclusion d'une clause sociale au sein du GATT, mais en plus ils ont été les leaders sur la question et ont utilisé une stratégie agressive de 1987 à 1990. Pour en arriver à cette conclusion, nous avons établi une synthèse des activités des États-Unis au sein du GATT. Pour ce faire, nous avons analysé l'ensemble des documents de négociation du GATT durant la période 1986-1993, ce qui nous a permis d'avoir une vue d'ensemble des débats sur les normes du travail au sein de cette arène de négociation[16]. Nous avons pu observer que la question était à l'ordre du jour de nombreuses réunions du Conseil général (CG), principale instance décisionnelle du GATT en l'absence de conférences ministérielles. Tout a commencé par une communication des États-Unis à l'égard du CG en date du 2 juillet 1987. Selon le gouvernement américain :

> An important objective of a liberal international trading system should be that trade benefits should contribute to raised standards of living for workers in all countries. This objective is recognized in the preamble to the General Agreement. One indication of the degree to which this objective is realized in trading countries is the extent to which workers enjoy internationally-recognized worker rights (freedom of association; freedom to organize and bargain collectively; freedom from forced or compulsory labour; a minimum age for the employment of children; and, measures setting minimum standards in respect of conditions of work). Trade which is based on denial of worker rights does not benefit workers in either exporting or importing countries. It runs counter to the GATT objective of raising standards of living through trade expansion in the context of a liberal trading regime.[17]

À ce titre, les États-Unis avaient fait la demande formelle d'établir un groupe de travail sous la direction du CG afin d'institutionnaliser une discussion qui aurait débouché sur une

---

[15] Teresa A. Amato, « Labor Rights Conditionality: United States Tradugislation and the International Trade Order », *New York University Law Review*, vol. 65, nº 1 (1990), pp. 79-125.

[16] Il y a eu cinquante-trois Conseils du GATT lors de cette période, nous ne présenterons que ceux où la question des normes du travail y a été abordée.

[17] GATT, Council, *Relation of Internationally Recognized Worker Rights to International Trade*, Communication from the United States, Genève : GATT, 3 juillet 1987, communication n° L/6196, p. 1.

proposition concrète[18]. Cette communication n'a pas tardé à produire un débat, car la question des normes du travail est apparue à l'ordre du jour du CG suivant. Lors du CG du 15 juillet 1987, les États-Unis ont réussi à faire paraître la question de la relation entre les DTIR et le commerce international au onzième point de l'ordre du jour. Essentiellement, les États-Unis proposaient de composer un groupe informel de discussions visant à mettre en place un groupe de travail[19]. Cette simple évocation a été loin de passer inaperçue. Si la Suède, au nom des pays nordiques, Israël, le Japon et la CEE ont accueilli positivement cette proposition, tous les autres membres du Conseil ont exprimé leur hostilité à l'égard de la proposition américaine. Pour ne reprendre que deux de ces critiques :

> The government of Brazil, said his delegation […] had serious reservations as to GATT's competence in this matter. […]
>
> […] Hong Kong doubted wither this issue should be raised in GATT forum, partly due to competence question and partly due to its propensity to be used for protectionist purpose.[20]

Ainsi, l'Inde, le Mexique, la Tanzanie, le Nicaragua, la Roumanie, la Colombie, Cuba, la Yougoslavie, la Malaisie, le Chili, Singapour, les Philippines, l'Indonésie, le Nigéria, la Thaïlande, la Tchécoslovaquie, le Brésil, Hong Kong, l'Argentine, l'Uruguay et la Hongrie ont-ils refusé toute forme de discussion sur le sujet, et ce au motif que cela n'était pas le forum approprié et/ou par crainte du protectionnisme.

Malgré tout, les États-Unis ont établi une consultation des principaux pays intéressés[21], et sont parvenus à rédiger un document de synthèse expliquant les principes de la démarche. Il faut noter qu'une des principales critiques adressées aux États-Unis à l'égard de l'initiative

---

[18] « The United States is of the view that the relationship between international trade and respect for internationally-recognized worker rights deserves discussion in a multilateral forum. We believe that the GATT Council is the appropriate forum and that a working party established under the Council would be a suitable vehicle for facilitating such a discussion in a way that would be certain not to prejudice the position of any delegation on the substance of the matter. » *Ibid.*, p. 1

[19] En plus de cela, les États ont rappelé qu'ils étaient souvent accusés de recourir régulièrement à des actions unilatérales, et que le GATT était l'endroit approprié pour fournir une base de discussion multilatérale. GATT council, *Minutes of the meeting*, held in the Centre William Rappard, Genève : GATT, 15 juillet 1987, C/M/212, p. 34.

[20] *Ibid.*, p. 33

[21] « Since June, we have been consulting informally with a large number of contracting parties that have expressed an interest in this issue. Our objective in these consultations has been to seek input in the crafting of our request so that the terms of reference for a working party would be certain not to prejudice the position of any delegation on the substance of the matter. We are not advocating any conclusions, but simply asking for the establishment of a working party to study this issue objectively. »GATT, Council, *op. cit.*, 3 juillet 19873, p. 1.

précédant le Cycle de l'Uruguay a été l'absence de définition des normes du travail. Ces réunions ont permis d'établir un consensus sur le contenu des droits des travailleurs objet d'une inclusion dans le GATT : il s'agissait des mêmes que les droits des travailleurs internationalement reconnus[22].

Les États-Unis ont ensuite présenté les résultats de ces consultations lors du Conseil général du 10 et 11 novembre 1987. Ils ont proposé à cet égard qu'un groupe de travail soit créé sur la question.

> The proposal in L/6243 took those concerns into account, most notably in using the term "internationally-recognized labour standards" to make clear the US view that certain standards of the International Labour Organization (ILO) could provide a useful basis for the examination by the working party. He reiterated his Government's position that it had entered this exercise with no pre-conceived view as to the outcome of the working party's effort. US delegation was increasingly concerned that the GATT continue to honour the long-standing principle that any contracting party which felt strongly about discussing an issue might do so; the most appropriate vehicle for that was a working party.[23]

Le clivage Nord-Sud était plus que jamais d'actualité : la Suède au nom des pays nordiques, le Japon, la Nouvelle-Zélande, la CEE, Israël et le Canada ont soutenu cette initiative, ainsi que quelques pays en développement : la Tanzanie et l'Afrique du Sud.

Le Mexique, l'Inde, l'Égypte, le Brésil, Cuba, la Corée, les Philippines (au nom de l'ASEAN), le Nicaragua, la Roumanie, la Turquie, le Pakistan, le Pérou, le Bangladesh, l'Uruguay, la Yougoslavie, le Zaïre, Hong Kong ont quant à eux tous exprimé leur réticence. La discussion a alors été remise à plus tard.

Toutefois, les États-Unis ne se sont pas arrêtés en chemin. Durant la réunion du Conseil du 8 mars 1988, ils ont mentionné que des discussions informelles se poursuivaient en vue d'aboutir à un consensus sur le sujet[24]. Le représentant américain a encore fait part de la poursuite des discussions dans le Conseil du 22 mars 1988[25] ; il a rappelé encore l'importance

---

[22] *Ibid.*, p. 2
[23] GATT, Council, *Minutes of the meeting*, held in the Centre William Rappard, Genève : GATT, 10-11 novembre 1987, C/M/215, p. 23-24.
[24] GATT, Council, *Minutes of the meeting*, held in the Centre William Rappard, Genève : GATT, 2 février 1988, C/M/217, p. 32.
[25] GATT, Council, *Minutes of the meeting*, held in the Centre William Rappard, Genève : GATT, 22 mars 1988, C/M/218, p. 28.

de son engagement à ce sujet lors du conseil du 19 et 20 octobre 1988[26]. Face à l'impasse qui se dessinait, lors du Conseil du 20 décembre 1988, le directeur général du GATT a proposé aux membres du CG de piloter des discussions à l'extérieur du Conseil étant donné l'impossibilité de dégager un consensus durant les réunions[27]. Cela explique pourquoi la question n'a plus été officiellement soulevée jusqu'au début de l'année 1989, au sein du GATT.

Durant le Conseil du 10 mai 1989, les États-Unis ont tenté de ramener la question sur la table, mais le Nicaragua et la Tanzanie ont persisté dans leur refus de traiter la question au GATT, alors que le Nigéria s'est montré plus ouvert à condition que la question de la discrimination raciale (c'est-à-dire l'apartheid en Afrique du Sud) soit incluse dans les discussions[28]. Les États-Unis sont encore revenus à la charge lors du conseil suivant, le 21 et 22 juin 1989. Durant cette réunion les Américains ont réitéré leur volonté d'instaurer un groupe de travail. Ils ont été secondés par la Suède, la CEE, Israël et le Canada. Tous les autres pays ont persisté à prétendre que la question ne relevait pas du GATT[29]. Au Conseil du 6 novembre 1989, les États-Unis ont amené une nouvelle fois la question, mais cette fois avec l'objectif de compter ceux qui étaient favorables à l'initiative. Cette nouvelle intervention a permis aux États-Unis de constater que la ligne de partage entre les pays favorables et les pays récalcitrants n'avait pas bougé[30].

Suite à cela, les États-Unis n'ont eu d'autre choix que de revoir leur stratégie avant de revenir à la charge. Cela explique l'absence de mention à la question du lien commerce – travail jusqu'en octobre 1990. Durant cette période, les États-Unis ont laissé de côté la stratégie du « harcèlement » diplomatique au sein des conseils. C'est à travers des consultations informelles que les Américains ont tenté de susciter un consensus. Pour y parvenir États-Unis

---

[26] GATT, Council, *Minutes of the meeting*, held in the Centre William Rappard, Genève : GATT, 19-20 octobre 1988, C/M/226, p. 34.
[27] GATT, Council, *Minutes of the meeting*, held in the Centre William Rappard, Genève : GATT, 20 décembre 1988, C/M/227, p. 29.
[28] GATT, Council, *Minutes of the meeting*, held in the Centre William Rappard, Genève : GATT, 10 mai 1989, C/M/227, p. 4-5.
[29] Il s'agit des pays suivants : Nicaragua, Nigéria, Chili, Cuba, Tanzanie, Inde, Chili, Mexique, Roumanie, Bangladesh, Brésil, Corée, Hong Kong, Colombie, Thaïlande (ASEAN), Sri Lanka, Pérou, Pakistan, Yougoslavie, Turquie. GATT, Council, *Minutes of the meeting*, held in the Centre William Rappard, Genève : GATT, 21-22 juin 1989, C/M/234, p. 74-76.
[30] GATT council, *Minutes of the meeting*, held in the Centre William Rappard, Genève : GATT, 11 octobre 1989, C/M/226, p. 27-28.

ont joué le jeu des concessions. Durant cette phase de pourparlers, les États-Unis ont fait circuler une nouvelle communication sur le sujet. Selon ce nouveau texte, les États-Unis ont tenté de répondre aux critiques qui leur étaient adressées, à savoir que le GATT n'est pas le forum approprié, et que le lien commerce-travail s'apparentait à du protectionnisme déguisé, ou était une mesure visant à annihiler les avantages comparatifs des PED. Voici la réponse des États-Unis :

> The United States continues to believe that the GATT should establish a working party to carry out an objective examination of this issue, without prejudice to the views of any contracting party. […] The United States has taken note of concerns expressed by other delegations in Council discussions of our proposal, including the concern that the proposed working party might be used as a venue to question legitimate comparative advantage. We believe these concerns to be unfounded. Nevertheless, in order to address the sensitivities expressed by other delegations, the United States has decided to amend the proposed terms of reference for the working party. Specifically, the amendment narrow the definition of internationally recognized labour standards to focus on three basic rights -freedom of association, the right to organize and bargain collectively and freedom from forced or compulsory labour. These rights are broadly recognized as fundamental rights.[31]

Afin de constituer ce groupe de travail, les États-Unis ont lancé une proposition de résolution à faire approuver par le conseil. Celle-ci proposait :

> To examine the possible relationship of internationally-recognized labour standards to international trade and to the attainment of the objectives of the General Agreement.
>
> In the light of this examination, to consider any proposals and suggestions that may be put forward with respect to issues relating to trade and the observance of internationally-recognized labour standards; and,
>
> To report its findings and conclusions to the Council.[32]

Cette ultime initiative a eu pour effet d'augmenter le nombre de pays favorables. En plus de la CEE, de la Suède, d'Israël, et du Japon, des pays comme la Suisse, la Nouvelle-Zélande, les Républiques tchèques et slovaques, la Pologne et la Hongrie ont rejoint le camp des pays favorables à la mise en place d'un groupe de travail. Malgré tout, les principaux opposants, bien que reconnaissant les efforts des États-Unis quant à la diminution de leurs attentes, ont continué à s'opposer à la mise en place d'un tel groupe. Les pays d'Amérique latine et

---

[31] GATT, Council, *Relation of internationally recognized worker rights to international trade*, Communication from the United States, Genève : GATT, 21 septembre 1990, communication n° L/6729, p. 1.
[32] *Ibid.*, pp. 1-2.

d'Asie, Brésil et Inde en tête, ont persévéré dans leur combat contre cette initiative[33]. Les États-Unis ont alors décidé de laisser de côté la question des normes du travail, puisqu'il était impossible d'obtenir un consensus.

Cela dit, en 1990, les Américains se sont désintéressés du GATT. Durant les négociations commerciales entamées sous le Cycle de l'Uruguay, les Européens, les Japonais et les pays en développement leaders (Inde, Brésil), ont adopté une attitude réservée face à l'ampleur des sujets de négociation que les Américains ont mis sur la table. Durant la phase allant de l'ouverture du cycle à la Conférence de Bruxelles (1990), en passant par à la Conférence de Montréal (1988), les négociations ont conduit à quelques avancées, mais aussi de nombreux blocages. Si l'agenda du commerce des marchandises a suivi son cours, celui des services a été confronté à des PED plus que réservés. Deux autres dossiers étaient confrontés à des impasses : l'agriculture, les aspects de la propriété intellectuelle liés au commerce. En 1990, suite à la Conférence de Bruxelles, les négociations multilatérales semblaient donc bloquées[34]. Du fait de ces blocages multiples, les parties contractantes étaient contraintes de rallonger les négociations durant trois années supplémentaires.

Face à ces obstructions, l'exécutif américain a décidé de recourir au bilatéralisme. Sur les normes du travail comme sur d'autres enjeux, les Américains étaient agacés par les entraves permanentes face à leur proposition au sein du GATT. C'est pourquoi, dans une volonté de rompre le *statu quo*, les États-Unis sont allés de l'avant avec des alliés, et ce à travers des accords de libre-échange. Essentiellement, cette évolution avait trois objectifs : accélérer le processus de négociation multilatéral en faisant pression par ces accords bilatéraux ; créer un réseau d'alliés au sein des négociations bilatérales et régionales ; et, surtout, créer et tester de nouvelles règles en vue de les appliquer par la suite au niveau multilatéral. Voyons quels sont les éléments qui ont caractérisé cette stratégie, avant d'examiner les effets de celle-ci sur la question du lien entre commerce et droits des travailleurs.

---

[33] Parmi ces récalcitrants : le Brésil, les Philippines (au nom de l'ASEAN), l'Inde, le Nigeria, l'Égypte, le Pérou, le Mexique, la Tanzanie, le Chili, la Bolivie, le Nigéria, le Nicaragua, la Yougoslavie, le Maroc, Cuba, la Corée. GATT, Council, *Minutes of the meeting*, held in the Centre William Rappard, Genève : GATT, 3 octobre 1990, C/M/245, p. 23-28.

[34] Alice Landau, *L'Uruguay Round conflit et coopération dans les relations économiques internationales*, Bruxelles : Bruylant, 1996.

6.2 L'ALÉNA, de la contestation des travailleurs à l'inclusion d'une clause sociale

6.2.1 L'ALÉNA de G. H. Bush : sous le feu nourri des syndicats (1990-1992)

> Just as Bush and his counterparts have been bold in their proposals, we must be innovative in our counter-proposals and our method of organizing around them. Some of the international institutions and norms necessary to advance and enforce basic rights already exist. But we must create new ones that better fit the age of globalization. In an era where governments are crippled with fiscal crises and have bought into corporate agendas, we must forge a new role for civil society, nationally and internationally. Corporations have built international alliances based on hierarchy and profit maximization; we must build alternative alliances based on dialogue and respect for our differences. The free trade challenge us to work and think in ways which are new to all of us.
>
> John Cavanagh, « Free Trade as an Opportunity »[35]

Bien que non planifié, le virage bilatéral (Israël, Canada), puis régional (ALÉNA), n'a pas été une simple escapade. Il s'est agi d'une étape fondamentale dans la construction des règles qui encadrent le marché dans une économie globalisée. Et si règles il y a, elles doivent être inspirées du cadre américain. Nous replaçons la réflexion autour de cette question à partir des travaux réalisés sous la direction de Christian Deblock et Dorval Brunelle sur la question. À ce titre, nous pouvons soulever cinq points qui expliquent ce brutal changement de direction par les États-Unis. Il cherchaient à : 1) conforter leur position et celle de leurs firmes dans l'économie et la politique mondiales[36] ; 2) redonner aux États des marges de manœuvre face

---

[35] John Cavanagh, « Introduction. Free Trade as Opportunity », in John Cavanagh (dir.), *Trading Freedom: How Free Trade Affects Our Lives, Work, and Environment*, San Francisco : Institute for Food and Development Policy, 1992, p. 1-2.

[36] « [Le régionalisme] participe d'une stratégie de recentrage, pour ne pas dire de consolidation de puissance au sein de l'économie mondiale qui doit opérer aux deux niveaux à la fois : au niveau économique et au niveau politique. Au niveau économique, il s'agit de faire pencher les jeux de la concurrence sur les marchés internationaux en faveur des entreprises américaines ce qui, en retour, doit venir alimenter la croissance et conforter les États-Unis comme centre de gravité de l'économie mondiale. Au niveau politique, il s'agit de placer le système international existant sous tension, d'en faire évoluer les règles dans un sens toujours plus favorable à la globalisation et fort de cette légitimité que leur donne un leadership dans ce domaine, de permettre aux États-Unis de garder la haute main sur ces évolutions. » Christian Deblock et Dorval Brunelle, « Un régionalisme en trois dimensions : le projet des Amériques », *Cahier de recherche du GRIC*, *Continentalisation*, Montréal : CEIM, 1999, p. 27.

au marché[37] ; 3) créer un corpus de normes internationales économiques ayant pour mission d'encadrer le comportement des États et des marchés[38] ; 4) ancrer les sociétés en développement dans des pratiques de bonne gouvernance, centrées sur le rôle prépondérant du marché et de la démocratie, à l'image du modèle américain[39] ; et 5) imbriquer les différents niveaux d'initiatives (du bilatéral au multilatéral) afin de réussir à garder la main mise sur l'agenda et de créer des précédents institutionnels à généraliser[40].

Si les accords signés sont des « accords de libre-échange », leur contenu dépasse la question du commerce : ils créent de nouvelles régulations économiques. Par ailleurs, étant donné que les États-Unis restent le principal acteur de l'économie mondiale, mais que leur poids politique n'est plus aussi important qu'à la sortie de la Deuxième Guerre mondiale, l'outil bilatéral ou régional est mobilisé afin de contraindre les autres pays et acteurs internationaux à agir dans un sens qui leur est favorable. On pourrait dire à cet égard que les États-Unis cherchent à construire des sentiers de

---

[37] « C'est un constat fort qui ressort de l'analyse du régionalisme économique que de voir également les États chercher à maîtriser ces évolutions, à en tirer avantage afin de mieux en contrôler les effets. En ce sens, les États ne sont pas les acteurs passifs d'un ordre économique qui leur serait extérieur ; cet ordre, ils le construisent et ils l'adaptent à leurs propres fins. [...] ce volontarisme ne se limite toutefois pas aux seules dimensions sécuritaires, il s'étend également aux principes sur lesquels doivent être construites les institutions internationales, qu'elles soient multilatérales ou régionales. » *Ibid.*, p 3.

[38] En témoigne l'omniprésence des chapitres sur l'investissement, la propriété intellectuelle ou encore la concurrence : « Il est désormais évident que les négociations internationales, particulièrement à l'échelle régionale comme c'est le cas dans les Amériques, portent de plus en plus sur les cadres normatifs d'une intégration en profondeur, fondée sur les réseaux transnationaux, et non plus sur une intégration qui repose sur les États et les flux commerciaux. » Dorval Brunelle, Deblock, Christian, et Rioux, Michèle, « Mondialisation, concurrence et gouvernance : émergence d'un espace juridique transnational dans les Amériques », in Sophia Mappa (dir.), *Les métamorphoses du politique au Nord et au Sud*, Paris : Karthala Editions, 2004, p. 268.

[39] « Nouvelle est [...] l'approche qui consiste à relier étroitement la stabilité politique dans la région aux problèmes de pauvreté et d'inégalité, problèmes dont la résolution doit passer par un développement économique orienté vers l'économie de marché d'une part, par une plus grande autonomie de la société civile d'autre part. [...] il ne s'agit plus d'aider économiquement les pays en développement, mais plutôt de les associer par le commerce, de favoriser la réinsertion des économies locales dans les réseaux commerciaux transnationaux et de résoudre les problèmes de pauvreté, source d'instabilité dans la région et de menace pour les États-Unis, grâce à la mise en place d'une économie de marché et à la revitalisation du secteur privé. » Christian Deblock et Dorval Brunelle, *op. cit.*, p. 23.

[40] « La construction des institutions économiques internationales relève également d'un projet beaucoup plus ambitieux, celui de faire du monde un marché unifié et codifié par les valeurs américaines. Ceci nous conduit dès lors à considérer les trois voies, bilatérale, régionale et multilatérale [...] comme trois stratégies qu'il est possible d'utiliser de manière complémentaire pour opérationnaliser ce projet. La stratégie consistera à changer de niveau ou de lieu de négociation (forum shifting) dès lors qu'il y a blocage, mais aussi à faire jouer l'effet de « cliquet » ou de « crémaillère », en maillant les négociations les unes aux autres et en les coordonnant de telle manière qu'elles s'enchâssent les unes dans les autres. » Christian Deblock, « *Nouveau régionalisme ou régionalisme à l'américaine ? Le cas de l'investissement* », *Cahier de recherche, Continentalisation*, Montréal : GRIC - CÉIM, 2005), p. 13.

dépendance pour leurs partenaires. Toutefois, si l'intégration économique a produit des effets significatifs en termes de croissance, les processus d'intégration ont pu susciter des tensions sociales politiques aux États-Unis. Et si, suite aux précédents avec Israël puis le Canada, les firmes ont progressivement compris leur intérêt à soutenir le bilatéralisme commercial, cette stratégie a soulevé l'opposition des travailleurs, des ONG et la réticence de la majorité des citoyens à l'égard d'un processus dont on redoutait les conséquences. Revenons plus précisément sur les modalités internes encadrant les initiatives bilatérales.

Pendant très longtemps, les États-Unis se sont montrés très réticents quant à la mise en place d'accords économiques bilatéraux ou régionaux et il a fallu attendre 1985 pour qu'ils s'y engagent. Cette année-là, ils ont signé un accord « de libre-échange » avec Israël, et ont entamé les négociations d'un accord bilatéral canado-américain. Ce virage a été permis par la loi commerciale de 1984, au sein de laquelle le Congrès a autorisé le Président à négocier avec Israël à lancer d'autres négociations bilatérales suite à une approbation préalable du Congrès. Les accords avec Israël, puis avec le Canada, s'ils étaient timidement contestés par les syndicats et les ONG, n'ont pas été l'objet de clauses sociales, c'est pourquoi nous ne les étudierons pas en profondeur[41]. Il faut cependant souligner qu'ils ont ouvert la brèche du bilatéralisme. C'est dans la même dynamique que les gouvernements de G. H. Bush (de 1989 à 1992), puis de W. Clinton (1993) se sont engagés à négocier puis à signer un Accord de libre-échange nord-américain. Enfin, c'est dans un contexte hostile, particulièrement du côté des travailleurs, que cet accord s'est finalement imposé.

C'est suite à une initiative du Mexique que le président Bush s'est prononcé sur la possibilité d'un accord de libre-échange entre le Mexique et les États-Unis. Le président mexicain d'alors, Carlos Salinas, cherchait par tous les moyens à sceller les réformes économiques que

[41] Dans le cas de l'accord avec Israël, l'absence d'intérêt des syndicats s'explique par l'éloignement géographique et la faible menace économique que cet accord représentait. Par ailleurs, L'ALÉ canado-américain s'il fut fortement contesté par le mouvement syndical canadien, n'a suscité que peu d'intérêts pour les syndicats américains, ce qui s'explique en partie par la proximité des deux en termes de niveau de développement, et par le fait que l'intégration précédait la signature de l'ALÉ. Le mouvement ouvrier américain a dû déchanter lorsqu'il s'est rendu compte qu'il ne s'agissait pas seulement d'un accord sur commerce de marchandise, mais de la mise en œuvre d'une structure juridique supranationale. La leçon a par la suite été retenue, lorsque les trois pays d'Amérique du Nord ont lancé les négociations de l'ALÉNA. Sur le quiétisme de l'AFL-CIO face à l'ALÉ, voir : Chalmers Larose, *Militantisme transnational? Syndicats et groupes environnementalistes devant les accords de libre-échange nord-américain*, Thèse de PhD, Montréal : Université de Montréal, 1999.

son prédécesseur et lui avaient entreprises : ancrer le Mexique dans un sentier de réformes pro-marché afin d'attirer les investissements privés. George H. Bush a commencé par consulter son cabinet et les milieux d'affaires américains quant à la possibilité d'un tel accord commercial. Si le cabinet était partagé, l'essentiel des milieux d'affaires était plutôt enthousiaste à l'idée d'allier les États-Unis à un pays émergeant frontalier ou les salaires sont bas. Cela dit, le mouvement syndical était beaucoup plus réservé, voire hostile à cette idée, et la population n'était pas très enthousiaste à l'idée de s'ouvrir bilatéralement à un pays aussi peu développé. Malgré cela, George H. Bush et Carlos Salinas ont annoncé le 10 juin 1990 leur intention conjointe de négocier un accord de libre-échange bilatéral. Le Canada, après un temps de réflexion, a décidé de se joindre au mouvement, de peur d'être délaissé par son voisin américain[42].

Si les négociations multilatérales constituaient encore la principale préoccupation commerciale de l'administration du Bush, l'échec de la Conférence de Bruxelles l'a incité à passer à la vitesse supérieure au niveau régional[43]. En août 1990, le Président américain a notifié au Congrès son intention de négocier avec le Mexique. Puisque lors des soixante jours de session parlementaire qui ont suivi, aucune opposition n'est provenue des comités du Congrès, les négociations ont pu être alors lancées par l'exécutif. Dès 1991, tout cela a permis l'émergence des négociations d'un accord de libre-échange nord-américain. Mais, face au nombre important de domaines inclus dans les pourparlers, le président Bush a demandé au Congrès d'étendre la période de Fast-Track. C'est en mars 1991 qu'il a émis son souhait, soulevant alors un intense débat parlementaire. Les syndicats, les ONG et les groupes de citoyens en ont profité pour tenter de bloquer le processus des négociations. Les deux chambres à majorité démocrates ont laissé craindre le pire aux défenseurs de l'ALÉNA. Même si une initiative parlementaire hostile à l'ALÉNA a été initiée par Richard Gephardt, l'exécutif américain a pu obtenir gain de cause, avec un vote de 231 pour et 192 contre à la Chambre et 59 pour et 36 contre au sénat.

---

[42] C'est le 24 septembre 1990 que le Canada a annoncé son intention de se joindre aux négociations. Suite à cela, les ministres du Commerce des trois pays se sont rencontrés et se sont mis d'accord pour une négociation trilatérale au sein de laquelle deux des trois parties (c'est-à-dire les États-Unis et le Mexique) pourraient avancer seules dans le cas où la troisième (le Canada) ferait blocage. Voir : Frederick D. Mayer, *Interpreting NAFTA: The Art and Science of Political Analysis*, New York : Columbia University Press, 1998.

[43] Rappelons que, parallèlement à l'ALÉNA, Bush lançait aussi l'Initiative pour les Amériques qui débouchera par la suite sur la négociation d'une zone de libre-échange des Amériques.

Cela dit, les années 1991 et 1992 ont vu la question du libre-échange en Amérique du Nord occuper une place de choix dans les débats politiques aux États-Unis. Deux camps politiques se sont mobilisés contre l'ALÉNA. Les progressistes ont établi une coalition comprenant des syndicats, des ONG et des groupes de citoyens, dont les objectifs étaient de faire émerger les problématiques environnementales et sociales au sein des négociations. Cette coalition[44] était pilotée par deux structures. D'une part, le Citizen Trade Campaign (CTC) s'occupait de relayer le mouvement d'opposition auprès des membres du Congrès, à travers les procédures d'audiences publiques et des stratégies classiques de lobbying. D'autre part, l'Alliance for Responsible Trade (ART) était quant à elle chargée de faire passer le message au sein des médias dans le but de populariser les idées véhiculées par ces groupes progressistes[45]. Essentiellement, cette coalition s'est mobilisée afin de faire évoluer les projets d'intégration. Leur action visait à rendre possible deux options : 1) soit on élève les questions sociales (normes du travail, salaires) et environnementales (pollution, protection de la nature et usage de produits toxiques) au même niveau que les questions commerciales, en les intégrant dans le traité ; 2) soit les États-Unis doivent refuser de signer l'Accord auquel cas on renonce à l'intégration.

De l'autre côté de l'échiquier politique, une droite nationaliste, voire xénophobe, s'est elle aussi mobilisée. Pat Buchanan et Ross Perrot ont été les porte-paroles de cette opposition qui misait sur la menace des délocalisations massives (3 à 4 millions d'emplois par an), et l'arrivée massive de Mexicains aux États-Unis.

Les normes du travail ont été l'objet d'une campagne des coalitions progressistes, avec les syndicats en tête. Alors qu'en 1984, la revendication d'une clause sociale était minoritaire au

---

[44] Il est possible de différencier trois types d'acteurs : les syndicats, les ONG et les *Think tanks*. Parmi les syndicats, outre l'AFL-CIO, des organisations comme les Teamsters, et les autres syndicats indépendants de l'AFL-CIO s'étaient mobilisés. Au niveau des ONG, il était possible de différencier trois types de cause : les causes relatives aux travailleurs, les causes dédiées aux droits humains et les causes environnementales. Pour les droits des travailleurs, citons l'International labor rights reseach and education fund (ILRERF), le Child Labor coalition. Pour les droits humains, citons Public citizen ou encore Human rights watch, Consumer Federation of America ; National Consumer League, et Public Voice. Pour les environnementalistes : Environmental Action ; Friends of the Earth, U.S. ; Greenpeace ; Natural Resources Defence Council ; Sierra Club ; Center for Science in the Public Interest ; Community Nutrition Institute ; Arizona Toxins Information Project ; Community Nutrition Institute ; Southern Arizona Environmental Management Society. Enfin, certains *think tanks* de gauche, comme l'Institute for policy studies ou encore l'Economic policy institute, ont contribué à construire les argumentaires progressistes contre le libre-échange. Dorval Brunelle et Christian Deblock, « Les mouvements d'opposition au libre-échangisme dans les Amériques et la constitution d'une Alliance sociale continentale », *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 13, n° 2 (2000), pp. 131-147.

[45] *Ibid.*, p.134.

sein du mouvement ouvrier américain, elle est devenue une priorité lors des négociations de l'ALÉNA. Revenons sur le contenu de la campagne en faveur d'une clause sociale au sein de l'ALÉNA. Essentiellement, les arguments des syndicats américains à l'encontre de cet accord étaient de trois ordres. Premièrement, l'ALÉNA offrirait sur un plateau d'argent des cadres de régulation extrêmement favorables aux entreprises. Deuxièmement, le libre-échange avec le Mexique impliquerait des transferts massifs d'emplois en direction de ce pays, et ce sans améliorer les conditions de travail et de vie des Mexicains. Pire encore, cela forcerait les transferts d'emplois dans des zones polluées mettant en danger la vie et la santé des travailleurs mexicains. Enfin, troisièmement, aucun mécanisme n'était initialement prévu pour faire face à la concurrence sociale. Une clause sociale était donc véritablement nécessaire.

L'idée que la concurrence sociale pouvait conduire à un alignement vers le bas avait un fondement historique aux États-Unis. Comme le rappelait Lorri Wallach, dirigeante de Public Citizen, le New Deal avait mis en place des mesures d'harmonisation sociale à l'échelle fédérale, et ce afin d'éviter une concurrence qui aboutissait à un alignement vers le « plus petit dénominateur commun » :

> In a sense we are witnessing a repeat of the dynamic we experienced in this country a century ago. For much of the 1800s, regulations of business took place at the state and local level. Then, the growth of national corporations overwhelmed the states; continent-spanning firms, which could shift their charters and capital from one place to another. In the well-known "race to the bottom," states competed to enact laissez faire. It took half a century –and a World War, massive social unrest, and Great Depression- before it was firmly established that a strong national government was needed to regulate national corporations. Now, today, transnational firms seeks to use trade agreements such as GATT to play nations off against one another, much as the trusts played Delaware against New jersey at the turn of the century. We must begin the process of enacting standards to ensure that global commerce does not lead to a lowest-common-denominator race to the bottom.[46]

C'est donc bien dans l'esprit du New Deal, en alliant méliorisme, prospérité partagée et équité que s'est située la nouvelle coalition travailleurs-libéraux qui critiquait le processus d'intégration nord-américain. La menace identifiée par cette coalition n'était pas le cortège

[46] United States Congress, House, Committee on Foreign affairs, Subcommittee on International Economic Policy and Trade, *North American Free Trade Agreement: American jobs and Environmental protection.* « Statement of Lorri Wallach, Staff attorney, Public Citizen », Hearings, One Hundred Second Congress, first session, Washington D.C. : U.S. Govt. Print. Off., 9 décembre 1991, p. 53.

des travailleurs mexicains au sein des *maquiladoras*, mais bien les firmes transnationales américaines, qui profitaient du manque de règles pour les exploiter :

> The blue print of the Free Trade Agreement already exists in the Maquiladora program plants along Mexican side of the Border. […] Over one half million of US Manufacturing jobs have moved to Mexico. These Mexican workers are employed in US-owned factories. They earn wages that average less than one dollar an hour, work under horrendously unsafe conditions, live in the squalor, are exposed to toxic chemicals that are banned in our country, and they are crushed by the government when they attempt to organize independent unions to better their conditions.[47]

L'ALÉNA a signé la rupture définitive du mouvement ouvrier américain avec son passé. Cette rupture avait deux dimensions : il renonçait à son action internationale proaméricaine issue du contexte de la Guerre froide, et il coupait les ponts avec son passé de collaboration avec les grandes firmes dans un contexte où celles-ci avaient rompu avec le compromis d'après-guerre. Dans ces conditions, les syndicats n'ont pas hésité à pointer du doigt la véritable nature de l'ALÉNA : selon eux, une intégration tournée exclusivement vers l'intérêt des firmes et des investisseurs au détriment des travailleurs. Selon Thomas Donahue, de l'AFL-CIO,

> NAFTA is, I suspect, not harmful for all Americans; for large investor, it is a major triumph. […] It guarantees unequivocally the repatriation across borders of profits and dividends and capital gains; it guarantees convertibility of currency at market rates; it guards against the expropriation of property; it guarantees prompt compensation; it allows for the collection of business information but protect information where any disclosure might prejudice the investor or investment competitive position; it provides for some very substantial and worthy projection of intellectual property rights. The enforcement of all those things, I suspect, is everything that an investor or a multinational corporation could have hoped for in the agreement. It sets up a detailed super-national dispute mechanism to settle these problems, and provide for binding arbitration.
>
> It is fascinating to compare what has been done in those sections of the agreement with what is done in other sections, and to compare the enforcement of financial and the projection of investments with the enforcement of the rights of working people or the absence of any enforcement mechanism for those rights in the agreements. [48]

---

[47] United States Congress, House of Representatives, Committee on Education and Labor and Committee on Insular Affairs, *Joint field Hearing to address proposed North American Free Trade Agreement with Mexico and Canada*, « Statement of Jack Henning, Secretary treasurer, California labor federation, AFL-CIO », Hearings, One Hundred Second Congress, second session, Washington D.C. : U.S. Govt. Print. Off., 24 avril 1992, p. 6.

[48] United States Congress, Senate, Committee on Finance, *North American Free Trade Agreement*, « Statement of Thomas R. Donahue, Chairman, Labor advisory committee, and secretary treasurer, AFL-CIO », Hearings, One

L'organisation syndicale a dénoncé le double standard explicite ressortant des négociations. Alors que le droit des investisseurs et de la propriété intellectuelle, favorisant les firmes, étaient défendus bec et ongles par l'administration conservatrice, aucun effort comparable n'était fourni pour promouvoir les droits fondamentaux des travailleurs. Selon les membres de la coalition, il s'agissait d'une stratégie délibérée du gouvernement républicain. Selon Segundo Mercado-Llorens, au nom des travailleurs unis de l'alimentation et du commerce (TUAC),

> Mexico free trade, let us be clear about this, has become an addiction to an administration mainlining on the export of US jobs and the pursuit of a beggar or worker strategy. [The] language [of the draft agreement] does not address […] standards related to conditions of production such as environmental standards, occupational health and safety standards and other labor standards. It only speaks to general issues of principles with respect to product standards. This confirms our worst fears relative to the lack of importance the administration attaches to significant labor standards.[49]

Cette stratégie républicaine semblait inacceptable pour les travailleurs. Elle venait selon eux poursuivre la dynamique selon laquelle les travailleurs devenaient la variable d'ajustement du système économique. Le seul moyen de changer la donne était de rééquilibrer l'accord en y intégrant le droit des travailleurs. Une première proposition a émané des propos de Jack Henning de la section californienne de l'AFL-CIO :

> The US labor movement opposes free trade Agreements, unless it contains strong enforcement mechanisms for internationally recognized labor rights and standards, including the right to organize free unions and bargain collectively, strong workplace safety laws, appropriate minimum wage standards and prohibition of child labor.[50]

Selon l'AFL-CIO, défendre l'inclusion d'une clause sociale ne se limitait pas à offrir une caution sociale au libre-échange. Dans l'esprit du régionalisme européen, il s'agissait plutôt d'intégrer au sein même de l'accord commercial des mesures concrètes visant à améliorer les conditions de vie de tous les travailleurs. Steve Beckman de l'UAW, proposait même

---

Hundred Second Congress, second session, Washington D.C. : U.S. Govt. Print. Off., 8, 10, 22, et 30 septembre 1992, p. 125.

[49] United States Congress, House of Representatives, Committee on Foreign affairs, Subcommittee on International Economic Policy and Trade, *op. cit*., « Statement of Segundo Mercado-Llorens, Director of government affairs, United food and commercial workers international Union », 9 décembre 1991, p. 68.

[50] United States Congress, House of Representatives, Committee on Education and Labor and Committee on Insular Affairs, *op. cit.*, « Statement of Jack Henning, Secretary treasurer, California labor federation, AFL-CIO », 24 avril 1992, p. 10.

d'aligner les droits des travailleurs des trois pays en fonction de la meilleure pratique nationale :

> We propose the negotiations address the worker issues directly and tie adequate performance to any negotiated trade benefits. […] The poverty imposed on Mexican workers by debt crisis inspired authority measure should not be perpetuated by the NAFTA. […] Protections for worker rights and workplace health and safety standards must also be included. Enforcement of these rights and standards must be comparable so that differences between countries cannot be the basis for pitting the workers against each other. The highest standard in any of the countries should set the minimum for standards in any agreements.[51]

En conséquence, les syndicats ont endossé le postulat stipulant que l'accord devait faire place aux droits des travailleurs ou bien ne pas être signé. Et si la question des délocalisations et des salaires s'est régulièrement invitée dans leur campagne, la question des droits des travailleurs est demeurée la priorité. Pour preuve, le Comité consultatif sur le travail[52] (*Labor Advisory Committee*, LAC) a mis la question du respect des droits des travailleurs au sommet des priorités de l'ALÉNA. Selon le document, l'administration en place doit réaliser :

> The negotiation of provisions whereby infractions of labor rights or workplace standards in production for export can be addressed by trade action by any of the three countries. Areas to be addressed included the right to organize and bargain collectively, the establishment of strong workplace health and safety standards, appropriate minimum wage structure and the elimination of child labor. [53]

À l'origine de cette proposition, le LAC a allégué qu'il était insensé de construire une intégration qui prend pour base la concurrence entre les travailleurs. Malheureusement, selon ce rapport, le gouvernement de Bush n'a rien fait pour faire progresser la question :

> It is folly to structure trade relation to pit workers in the three countries against one another. Negotiations should be designated to benefit the citizens of all nations, not to encourage the barbaric competition based on substandard employment. […] During the course of the negotiations, the LAC has stressed to the Administration the need to

---

[51] United States Congress, House of Representatives. Committee on Ways and Means, *North American Free Trade Agreement*. « Statement of Steve Beckman, International economist, International Union, United Automobile, aerospace and agricultural implement workers of America (UAW) », Hearings, One Hundred Second Congress, second session, Washington D.C. : U.S. Govt. Print. Off., 9, 15, 17 et 22 septembre 1992, p. 342.

[52] Ce comité regroupe essentiellement des représentants syndicaux conseillant le président des États-Unis au sujet de la politique commerciale.

[53] Labor advisory committee, *Preliminary report of the Labor Advisory Committee For Trade Negotiations and Trade Policy on The North American Free Trade Agreement Submitted to The President of The United States, The United States Trade Representative, and the Congress of United States*, Washington DC : Labor Advisory Committee For Trade Negotiations, 16 septembre 1992, p. 1.

> elevate the concerns of labor to an equal level with the concern of business. […] Regrettably, the administration has chosen to ignore the committee advice. [54]

Enfin, le LAC est conscient que le nouvel accord donne des droits importants aux investisseurs et c'est pourquoi il a recommandé de rendre ces droits conditionnels au respect de ceux des travailleurs :

> Finally, the LAC believes the absence of any reference to labor rights and standards demonstrates the total lack of concern for workers. Violations of these rights or standards by international investors are subject to no limitation or channel of appeal. Addressing this issue, must be a central goal in a renegotiated agreement. [55]

En bref, le mouvement syndical, soutenu par les autres membres de la coalition travailleurs-libéraux a recommandé la renégociation complète du traité afin d'offrir aux travailleurs des recours leur permettant de faire valoir leurs droits, au même titre que les investisseurs ou les inventeurs.

Bien évidemment, cette requête n'a pas fait l'unanimité dans une administration réputée comme étant conservatrice, Bush étant le successeur de Reagan et de ses politiques hostiles aux travailleurs. Par ailleurs, l'idée de mettre en place une clause sociale contraignante au sein de l'ALÉNA rebutait fortement les milieux d'affaires qui y voyaient une entrave à leur liberté. Malgré ces deux freins, le processus de négociation encadrant la question des normes du travail a largement précédé l'arrivée du progressiste Clinton à la présidence. De la même manière que l'administration Reagan a été obligée de composer avec l'entrée des normes du travail dans la politique commerciale américaine, l'administration Bush a dû admettre que les droits des travailleurs étaient à l'ordre du jour des négociations. Rappelons que ces deux gouvernements républicains ont été très actifs pour pousser l'agenda de la clause sociale au sein du GATT, de 1986 à 1990 (cf. section 3.1). En d'autres termes, la clause sociale est d'inspiration libérale-réformiste, mais une intégrée à la structure de la politique commerciale, tous les gouvernements sont dans l'obligation de la défendre. C'est une contrainte institutionnelle non négociable. Plus encore, la majorité démocrate, au Congrès et particulièrement son aile progressiste, veillait au grain.

---

[54] *Ibid.*, p. 4.
[55] *Ibid.*, p. 23.

C'est dans ce contexte institutionnel que le gouvernement de Bush a entamé des pourparlers pour inclure les droits des travailleurs dans les négociations, et ce dès mai 1991. Le problème est qu'il a dû faire face à une fin de non-recevoir de la part de gouvernements à orientation néo-libérale au Mexique, et conservatrice au Canada. Ainsi, Bush s'est-il engagé à ouvrir des négociations parallèles impliquant les ministères du Travail du Mexique et des États-Unis[56]. Des rencontres thématiques ont été mises en place afin de comparer les situations concernant la santé et la sécurité au travail, le travail des enfants, ainsi que les conditions générales de travail. Tout cela a mené à des rapports, sans toutefois déboucher sur une structure institutionnelle permanente. Pour les syndicats, ces rencontres n'étaient qu'un voile visant à cacher le manque d'implication du gouvernement républicain sur la question[57]. C'était un moyen d'offrir une concession minimaliste à la coalition travailleurs-libéraux qui favorisait l'intégration des normes du travail dans le corps du texte et non une discussion parallèle à l'ALÉNA. Il serait aujourd'hui faux de dire que rien n'a été entrepris par l'administration Bush sur le sujet. Même si le degré d'implication de l'administration sur la question était faible, cet effort pour intégrer timidement les normes du travail aux négociations démontre le poids de la contrainte institutionnelle créé par l'intégration des normes du travail au sein de la politique commerciale des États-Unis.

6.2.2 L'ALÉNA de Clinton. Une coopération internationale sur le travail peu contraignante (1993)

Les négociations de l'ALÉNA ont abouti en 1992 dans le contexte des élections présidentielles américaines. Autant dire que le sort de l'ALÉNA, et plus encore des normes du travail au sein de cet accord, était lié aux résultats du scrutin. La réélection de Bush aurait probablement signifié la signature de l'accord alors que l'arrivée de Clinton au pouvoir laissait planer un certain degré d'incertitude. C'est la deuxième option qui s'est concrétisée. Payant pour une grave récession en 1990 et 1991, Bush a dû laisser la place à un président démocrate, et ce suite à 12 ans de règne républicain. Clinton est arrivé au pouvoir avec la promesse d'adjoindre un volet social et un volet environnemental à l'ALENA. Revenons d'abord à l'origine du positionnement de Clinton au sujet de l'ALÉNA.

---

[56] Frederick D. Mayer, *op. cit.*
[57] Labor advisory committee, *op. cit.*, 16 septembre 1992, p. 4.

Lors de sa campagne électorale, Clinton s'était montré hésitant quant à la stratégie à adopter face à l'ALÉNA. L'accord était considéré comme un élément phare de l'héritage de l'administration Bush. Le candidat Clinton était alors confronté à un triple défi. Premièrement, il fallait se différencier de Bush, pour démontrer que les candidats ne s'équivalaient pas. Deuxièmement, les démocrates, et particulièrement l'aile la plus progressiste, étaient hostiles à l'Accord, et l'électorat de type col bleu représentait un bastion démocrate qu'il fallait protéger à tout prix afin d'espérer être élu. De ces deux premiers défis, il découlait que le simple acquiescement de l'ALÉNA n'était pas une option stratégiquement acceptable. De l'autre côté, les milieux d'affaires, les pays partenaires des négociations ainsi que les nouveaux démocrates, une fraction centriste du parti, dont Clinton était issu, poussaient pour que le candidat déclare publiquement son approbation. Le rejet pur et simple de l'ALÉNA, voire sa renégociation, n'était pas non plus envisageable. La solution face à ce « grand écart »[58] est venue de Bill Bradley, un sénateur démocrate. Afin de maintenir une coalition électorale gagnante, il a proposé de négocier des accords parallèles à l'ALÉNA portant sur les normes du travail et l'environnement. En complément, il a fallu promettre un grand programme de reconversion sous les auspices du programme d'aide à l'ajustement commercial. Suite à une consultation des principaux membres de l'État-major démocrate, le candidat Clinton a rendu cette stratégie publique lors d'un discours à l'université de la Caroline du Nord à Raleigh, le 4 octobre 1992. Selon Clinton, l'ALÉNA tel que négocié par Bush, n'était ni équitable pour les travailleurs, ni suffisant pour protéger adéquatement l'environnement[59]. Du point de vue du droit des travailleurs, il estimait que la mise en place d'un accord parallèle était essentielle pour assurer la mise en œuvre de normes équitables partout en Amérique du Nord :

> Well, if you look at the experience of the maquiladora plants, those who have moved to Mexico right across the border, there is certainly cause for concern. We can see clearly there that labor standards have been regularly violated; that environmental standards are often ignored, and that many people who have those jobs live in conditions which are still pretty dismal not just by our standards, but theirs. So there is some reason to fear that there are people in this world and in our country who would take advantage of any provisions insuring more investment opportunities simply to look for lower wages without regard to the human impact of their decisions. […]

---

[58] Cette expression est tirée de Frederick D. Mayer, *op. cit.*

[59] Afef Benessaieh, « Les États-Unis, la clause sociale et l'art de la vertu démocratique », *Études internationales*, vol. 29, n° 4 (1998), pp. 799-830.

> I believe we have to do more for our own workers, […] because if they don't do it, it will further lower their cost of production, to promote prosperity on both sides of the border. […]
>
> And today we must forge ahead again. As president, I will seek to address the deficiencies of the North American Free Trade Agreement through supplemental agreements with the Canadians and the Mexican government and by taking several key steps here at home. I will not sign legislation implementing the North American Free Trade Agreement until we have reached additional agreements to protect America's vital interests. But I believe we can address these issues without renegotiating the basic agreement.
>
> Despite the promises he made to really address these in a forthright way, Mr. Bush has failed, most important, to provide adequate assistance to our workers, those most likely to be hurt by economic integration with Mexico.
>
> A […] commission […] should be established for worker standards and safety. It too should have extensive powers to educate, train, develop minimum standards and have similar dispute resolution powers and remedies. We have got to do this. This is a big deal.
>
> So we need a supplemental agreement which would require each country to enforce its own environmental and worker standards. Each agreement should contain a wide variety of procedural safeguards and remedies that we take for granted here in our country, such as easy access to the courts, public hearings, the right to present evidence, streamlined procedures and effective remedies. I will negotiate an agreement among the three parties that permits citizens of each country to bring suit in their own courts when they believe their domestic environmental protections and worker standards aren't being enforced.[60]

Donc, en plus d'un accord parallèle, Clinton promettait la mise en place de procédures judiciaires permettant de renforcer les engagements pris par chaque partie contractante. Clinton a gagné l'élection ce qui a réjoui les artisans de la clause sociale, mais préoccupés le Mexique, le Canada et les milieux d'affaires. L'ALÉNA a d'ailleurs été le premier dossier économique international brûlant auquel l'administration Clinton a dû faire face. Ce projet avait attiré l'hostilité de beaucoup de démocrates, notamment d'une de ses bases électorales privilégiées, à savoir les ouvriers et les travailleurs non qualifiés. Bien qu'il ait eu une majorité partisane dans les chambres du Congrès, rien ne garantissait l'issue des tractations au sein des chambres élues. Au printemps 1993, Clinton a dû s'atteler à faire voter la ratification de l'accord avant la fin de l'année. La campagne a toutefois très mal commencé. Des fuites issues de la Maison-Blanche disent que certaines personnes au sein de

---

[60] Bill Clinton, *Expanding Trade and Creating American Jobs*, North Carolina State University, Raleigh, NC, October 4, 1992, disponible à l'adresse URL : http://www.ibiblio.org/pub/academic/political-science/speeches/clinton.dir/c151.txt, consulté le 14/12/2011

l'administration étaient franchement hostiles à l'ALÉNA[61]. Cette ambiance n'a pas aidé à rendre le traité populaire. Ce d'autant que Ross Perrot a commencé sa campagne virulente et populiste afin de nuire aux pourparlers, parlant même de « giant sucking sound » au sujet du Mexique[62]. À cette droite conservatrice se joint la gauche militante à travers l'implication des syndicats (AFL-CIO) et des groupes environnementalistes.

Dans ce contexte hostile, l'administration démocrate, et en particulier Mickey Kantor, le nouveau Représentant américain au commerce (USTR), a dû être convaincant quant à leur bonne foi au sujet des négociations de l'accord parallèle. C'est d'ailleurs sous le feu des questions du parlementaire pro-travail « champion »[63], Donald Pease, et d'un nouvel acteur majeur sur la question des normes du travail, Sander Levin, que Kantor a dû faire sa profession de foi devant la Commission des Voies et Moyens de la Chambre des représentants :

> […] if we […] raise labor standards including wages […] and try to harmonize up throughout North America, truly, we can all be winners.
>
> […] We want to come back with meaningful supplemental agreements. It will enhance NAFTA agreement and make it in the best interest of this country and, I think, in the best interest of North America.[64]

Durant ce temps, si l'idée d'accord parallèle a été acceptée comme une contrainte reliée à l'élection de Clinton, le Mexique et le Canada se sont opposés à l'idée d'introduire des mécanismes contraignants en matière de droit du travail en Amérique du Nord. Sur le plan interne, la coalition travailleurs-libéraux élargie a toutefois compris que la stratégie de l'opposition pure serait vaine. L'ALÉNA avait toutes les chances d'aboutir. Il fallait donc influencer son contenu et celui de l'accord parallèle sur le travail. Et ses membres ne manquaient pas d'imagination quant aux possibilités que pourrait introduire cet Accord. Et si, sur d'autres propositions, les syndicats se sont parfois inscrits dans des logiques nationalistes,

---

[61] I. M. Destler, *American Trade Politics*, 4ème éd., Washington, DC : Institute for International Economics, 2005, p. 222.
[62] *Idem*.
[63] Cette expression est un emprunt à : Alisa DiCaprio, « Are Labor Provisions Protectionist: Evidence from Nine Labor-Augmented U.S. Trade Arrangements », *Comparative Labor Law & Policy Journal*, vol. 26, n° 1 (2004), p. 20.
[64] United States Congress, House of Representatives, Committee on Ways and Means, *Supplemental Agreements to the North American Free Trade Agreement*, « Statement of Mickey Kantor, United States trade Representative », Hearings, One Hundred Third Congress, first session, Washington D.C. : U.S. Govt. Print. Off., 11 mars 1993, p. 44.

la doctrine qui inspirait les organisations ouvrières quant à la clause sociale relevait clairement de l'internationalisme social. Afin de rendre compte de cette dimension, nous ferons une revue des propositions des principaux groupes intéressés à la question des droits et normes du travail lors des audiences de la Commission des Voies et Moyens, réalisées au printemps 1993. Parmi ces propositions, l'UAW, s'inspirant de la logique européenne, a proposé un véritable régionalisme social au sein duquel un programme planifié devait aboutir à une amélioration continue des normes et droits internationaux du travail. Selon Owen Bieber,

> The objective for the discussion of labor standard issues […] must be to raise them the highest level among NAFTA countries, not to harmonize them at the lowest common denominator. A timetable for reaching the toughest standard must also be set. Once reached, these standards must become the minimum level that can be improved upon. Over time, a labor commission should expand the number of standards covered until all standards are included. […]
>
> We propose that the enforcement mechanism for labor rights and standards be modeled on NAFTA enforcement for intellectual property rights. […] If a violation of the rights or standards occurs, workers or their representatives in any affected NAFTA country must have the right to initiate and intervene in the appropriate forum in their own country or in the country where the violation took place. […] The use of trade sanction, then, is essential to giving workers the same assurance as property owner that economic integration will not weaken their ability to promote their own economic interests.[65]

La surveillance conjointe des normes du travail devait donc être accompagnée d'un mécanisme judiciaire avec « des dents », donc des possibilités de sanctions. Bieber rappelait aussi que chaque pays possède une histoire et un système de droit différent. Sans renier cette différence, il fallait s'assurer que les droits des travailleurs soient réellement mis en œuvre dans chaque pays. Il insistait aussi sur le fait qu'un produit contrevenant aux règles ne devait pas passer les frontières, à l'image de ce qui était prévu dans le chapitre sur la propriété intellectuelle pour les produits de contrefaçon. Enfin, concernant le Mexique, Bieber considérait qu'une aide devait leur être apportée afin qu'ils réussissent à établir une inspection du travail efficace, avec pour but de rendre l'accord acceptable.

---

[65] *Ibid.*, « Statement of Owen Bieber, President, International Union, United Automobile, aerospace and agricultural implement workers of America (UAW) », p. 124.

Par ailleurs, le président des TUAC a quant à lui insisté sur le fait que les membres de l'accord devaient s'assurer qu'un mécanisme de pétitions soit accessible aux citoyens afin de rendre la procédure opérationnelle. Selon William H. Wynn,

> Given that capital, technology and know-how are highly mobile, any integration of economies and societies as different as Mexico and the United States must be carefully crafted to assure that standards are raised and no lowered in the process.
>
> What issue need to be addressed to improve a trade agreement with Canada and Mexico:
>
> […] 12. Labor, environmental and community groups should have the right to initiate trade actions under the agreement.
>
> 13. Allow for filling of a trade complaint on evidence that goods or services are being produced or traded in violation of a specific set of labor rights and standards.[66]

De la même manière, le président des Teamsters a mis l'accent sur le besoin de sanctions afin de rendre la procédure opérationnelle. Mais ce qui a fait l'originalité des propositions de Ron Carey, a été fait de dissocier les questions relatives à l'amélioration conditions de travail (salaire, santé et sécurité, travail des enfants) et celles ayant trait aux droits collectifs des travailleurs (organisation, négociation collective). Selon lui,

> Key elements for a fair trade should include:
>
> * Establishement of clear minimum standards on workplace health and safety, non-discrimination, child labor, forced labor, and wage and benefits level, including mechanisms and schedule for closing the wage gap among the three countries.
>
> * Clear protection for basic workers' rights, including the right to organize and bargain collectively, in all three countries. This must include the international freedom of association, so that workers may coordinate their organizing, collective bargaining, and other representational activities in any ways they find appropriate, without restriction based on national boundaries.
>
> * an enforcement process that denies trade rights for the violations of workers' rights or labor standards and that does not depend solely on enforcement by each country's respective government.[67]

Le président du syndicat des travailleurs du textile (*Amalgamated clothing and textile workers Union*) a abondé dans le même sens. En plus des propositions mentionnées par les autres syndicats, il a insisté sur la nécessité de rendre de la procédure judiciaire indépendante

---

[66] *Ibid.*, « Statement of William H. Wynn, International President, United food and commercial workers International Union », p. 138.
[67] *Ibid.*, « Statement of Ron Carey, General President, International Brotherhood of Teamsters », p. 142.

du pouvoir politique. Cette proposition visait implicitement les pratiques corporatistes de l'État mexicain, ainsi que celles des syndicats officiels ou « de boutique ». Selon Jack Sheinkman,

> To ensure enforceable worker rights – particularly the right of free association and the right to organize and bargain collectively independently of the employers and the government – workers must have free access to independent national courts and a right of appeal to an international tribunal created for this purpose. […] Such an international body must be independent of the governments concerned to assure that worker rights are not subordinated to political concerns. And it must have sufficient power to impose meaningful penalties for violations including fines, compensating tariffs and other trade actions.[68]

Afin d'éviter une interprétation protectionniste de ses propositions, Jack Sheinkman a insisté sur le fait qu'il était nécessaire de prendre en compte le niveau de développement dans ce processus d'harmonisation. Par ailleurs, il a émis l'idée qu'un agenda d'harmonisation devait émerger et être corrélé à l'agenda des réductions tarifaires.

Enfin, dernière proposition, et non la moindre, celle de l'International Labor Rights Education and Research Fund (ILRERF) et de son directeur exécutif Pharis Harvey. Les propositions de cette organisation sont fondamentales puisque c'est une ONG qui est à l'origine du renouveau de la coalition travailleurs-libéraux dans les années 1980. C'est elle qui a piloté l'ensemble des campagnes pour une clause sociale aux États-Unis, et ce depuis la campagne sur le SGP (1984, cf. chapitre 5). L'analyse des recommandations qu'elle a faites au Congrès tend à confirmer sa capacité d'influence, et ce grâce aux liens qui l'unissent à certains démocrates progressistes comme Levin et Pease. Selon Harvey et l'ILRERF, sept points sont essentiels pour assurer que l'accord parallèle dans le domaine du travail contribue à améliorer le respect des droits des travailleurs. Premièrement, suite à une analyse poussée des différents codes du travail nord-américains, Harvey[69] rappelle que chacun des trois pays est formellement doté de normes suffisantes pour défendre les droits des travailleurs. Il restait à en assurer l'application effective. À ce titre, il a mentionné que les conventions internationales de l'OIT, dont le Mexique était déjà un des signataires champions, constituaient un outil de référence pour juger du degré d'application de ces normes. Nous

---

[68] *Ibid.*, « Statement of Jack Sheinkman, President, Amalgamated Clothing and Textile Workers Union, AFL-CIO », 1993, p. 148-149.
[69] Nous résumons : *Ibid.*, « Statement of Pharis Harvey, Executive director, International Labor Rights Education and Research Fund », p. 151-153.

reviendrons ultérieurement sur les conventions dont il est question. Deuxièmement, lorsque ces droits sont violés, un mécanisme juridique doit pouvoir être mobilisé pour éliminer des pratiques inéquitables. Troisièmement, un mécanisme de pétitions ouvert aux citoyens doit accompagner cette procédure juridique en vue du déclenchement d'un mécanisme de règlement des différends. Quatrièmement, la commission trilatérale traitant de la question doit être dotée de moyens assurant qu'elle puisse superviser la mise en œuvre de ses recommandations, et sanctionner le cas échéant. Cinquièmement, il faut créer une « grille » permettant d'évaluer d'amélioration progressive des conditions de travail, et la relier aux grilles de réduction tarifaires de l'ALÉNA. Sixièmement, les marchandises fabriquées à partir de pratiques telles que l'utilisation du travail des enfants ou le recours au travail forcé devraient être sujettes à embargo, si nécessaire. Enfin, septièmement, il devrait y avoir un processus permettant la protection des travailleurs migrants.

De toutes ces propositions, les quatre premières et la septième ont constitué la base de travail à partir de laquelle les États-Unis ont abordé les négociations. Revenons aux conventions de l'OIT que Harvey avait proposées comme base de travail :

> Convention 11 on Right of Association (agriculture) […]
>
> Convention 87 on the Freedom of Association and Protection of the Right to Organize […]
>
> Convention 98 on the Right to Organize and Bargain Collectively […]
>
> Convention 105 on Forced Labor […]
>
> Convention 100 on equal Remuneration […]
>
> Convention 111 on Discrimination […]
>
> Convention 138 on a Minimum Age of Work […]
>
> Convention 155 on safety and Health […]
>
> Convention 170 on Safety in the use of Chemical work […][70]

Comme nous le verrons, dix des onze droits inclus dans l'ANACT sont couverts par les neuf conventions identifiées ici par Harvey… Et le onzième a été constitué du septième point exposé plus haut (travailleurs migrants). L'activité de l'ILRERF a manifestement été utilisée

[70] *Ibid.*, p. 157.

à des fins de négociation par l'exécutif américain.[71] La relation entre l'ILRERF et des membres influents du caucus démocrate au Congrès, explique que la liste des droits identifiés s'est répercutée au sein de l'accord final. Le cahier des charges était extrêmement ambitieux. Les négociateurs américains l'ont repris tel quel, même s'ils ont régulièrement dû revoir à la baisse leurs ambitions.

En plus de cette pression sociale, il fallait être très prudent du côté de la présidence, car Richard Gerphardt, le chef des démocrates à la Chambre des Représentants, et David Bonior, le numéro 3 du Parti démocrate, s'étaient lancés, eux aussi, dans la campagne contre l'application de l'accord, et ce à moins que les accords parallèles ne soient substantiels[72]. À cela, s'est ajouté le fait qu'une large majorité des Américains se montrait hostile à la ratification de l'ALÉNA.

Alors que les Américains, les Canadiens et les Mexicains défendaient initialement des positions contradictoires, ils sont tout de même arrivés à dégager un terrain d'entente à la date du 13 août 1993. Revenons sur le contenu des négociations tripartites ayant abouti à l'ANACT. Afin de mettre en place un accord parallèle sur le travail à la fois ambitieux et efficace, l'administration démocrate a dû faire face à quatre adversaires : le Mexique, le Canada, le milieu des affaires ainsi que les élus républicains au Congrès. Il a fallu cinq mois d'intenses négociations aux niveaux national et international pour obtenir un compromis qui au bout du compte, n'a satisfait personne.

Sur le front intérieur, le milieu des affaires n'était pas chaud à l'idée de devoir faire face à un accord supranational trop exigeant. Selon la chambre de commerce des États-Unis,

> Authority to impose sanctions against private interests in any of the signatory states should remain with the signatory states, and not reside in a supranational commission.

---

[71] Il convient de remarquer que cette stratégie axée sur neuf droits contrevient à la logique initiale impulsée par la coalition et tournant autour des droits des travailleurs internationalement reconnus (DTIR) tels qu'exposés plus haut. Cela s'explique aisément par le fait que les membres de la coalition pilotée par l'IRLERF ont compris que la liste de ces droits fondamentaux était insuffisante dans le contexte de l'intégration économique avec le Mexique et ses *maquiladoras*. Entre autres, les questions des normes de santé et de sécurité et des travailleurs migrants étaient des préoccupations fondamentales, alors qu'elles étaient de moindre importance dans le cadre du système commercial multilatéral.

[72] "I'm prepared to vote for the agreement if these other matters are successfully concluded. I intend to be a partner in this process and to work toward successfully concluding a NAFTA agreement this year." I. M. Destler, *op. cit.*, p. 224.

> [The Chamber of commerce is] concerned that use of trade sanctions as a remedy for […] violations could evolve into a new set of non-tariff barriers.[73]

Par ailleurs, il convient de souligner que par des actions confidentielles (rencontres avec l'exécutif) et publiques (lettres, pétitions), les élus républicains ont rappelé qu'une charte sociale ou l'équivalent se traduirait par le rejet automatique de l'ALÉNA de leur part[74].

Au niveau extérieur, le Mexique et surtout le Canada étaient très hostiles à l'idée que l'ANACT devienne une organisation supranationale et qu'elle dispose de mécanismes de sanctions. En mars 1993, la première proposition américaine a consisté en une commission trinationale indépendante des gouvernements pouvant recevoir des plaintes et procéder à des enquêtes. Le Mexique y a opposé une fin de non-recevoir. Le caractère indépendant de ladite commission semblait inacceptable, tout autant que les possibilités de sanctions. La rencontre suivante, le 17 avril 1993, les trois parties ont convenu de la création d'une commission. Mais son caractère indépendant et son pouvoir restaient tout autant débattus. Le Mexique n'admettait que des consultations sans sanction, et uniquement au sujet de la santé et de la sécurité au travail.

Afin de réduire la distance entre les positions des différents pays, les États-Unis ont par la suite fait une concession, qu'ils ont présentée à la rencontre de Cocoyoc le 8 juillet 1993. Ils ont renoncé à l'idée de pouvoir déposer des plaintes directement devant la commission et ont proposé que les gouvernements nationaux collectent et filtrent ces plaintes avant de les déposer auprès de la commission trinationale. Si la commission était dans l'impossibilité de trancher, les Américains ont offert que la plainte débouche sur la mobilisation d'un comité d'experts qui émettrait un avis sur la question. En dernier recours les négociateurs américains ont maintenu l'idée qu'un panel arbitral devait pouvoir être utilisé afin d'en arriver à un règlement définitif pouvant se matérialiser par des sanctions. Cet assouplissement a rendu les Mexicains et les Canadiens beaucoup plus réceptifs, bien que la question des sanctions soit

---

[73] United States Congress, House of Representatives, Committee on Ways and Means, *op. cit.*, « Statement of Pharis Harvey, Executive direcor, International Labor Rights Education and Research Fund », 11 mars 1993, p. 157.

[74] Dans une lettre de 27 élus républicains au président, ceux-ci émettaient que : « We are concerned that the supplemental agreements may undermine the benefits of the NAFTA if they place significant new regulatory burdens on the U.S. economy. NAFTA is first and foremost a trade agreement. It cannot and should not be viewed as a means of solving all environmental and labor problems in North America. » Cité dans I. M. Destler, *op. cit.*, p. 223.

demeurée un point de conflit. Toutefois, la proposition du Canada de remplacer les sanctions commerciales par des amendes a laissé sous-entendre qu'un terrain d'entente était très proche. Le Mexique persistait à croire qu'un panel arbitral était une entrave à la souveraineté. Mais ils ont cédé du terrain durant la semaine du 7 au 13 aout 1993. Ils ont finalement concédé que cette procédure pourrait être acceptée seulement si elle était confinée au règlement des cas reliés à la santé et la sécurité au travail. Ils ont accepté que les normes relatives au travail des enfants et au travail forcé soient susceptibles de se rendre jusqu'au comité d'experts.

Les négociateurs américains ont pensé qu'ils pouvaient accepter ce compromis. Mais une fois retournés sur la scène nationale, il a semblé clair que c'était complètement insuffisant pour obtenir la majorité au Congrès, sans parler de la colère prévisible des acteurs sociaux. Face à cette situation inconfortable, les négociateurs américains se sont retournés vers les Mexicains afin d'obtenir plus de concessions, ce qu'ils ont refusé. Il a fallu que Clinton communique directement avec Salinas pour trouver un terrain d'entente final. De cette initiative, il a pu obtenir que les engagements sur le travail des enfants et le salaire minimum puissent se rendre jusqu'au panel arbitral. En concession, les engagements en termes de droits collectifs (droits syndicaux, négociation collective, droit de grève), ne pouvaient déboucher sur autre chose que des sommets ministériels. Restait à traiter du cas des Canadiens qui refusaient la possibilité de sanctions à leur encontre. Comme le Congrès ne craignait pas le Canada, cela a abouti à un accord des trois parties contractantes sur les mécanismes précédemment cités, avec l'acceptation de la part des États-Unis et du Mexique que le Canada ne puisse pas faire l'objet de sanction.

L'ANACT était né. Cet accord a permis de faire émerger une structure institutionnelle originale. Il était régi par un secrétariat permanent trinational, siégeant à Dallas, puis à Washington. Celui-ci était doté d'un budget de 2,1 millions de dollars. En plus d'enregistrer les plaintes concernant les entorses aux principes de l'accord, le secrétariat de l'ANACT menait des activités de recherche et constituait un cadre de coopération avancée dans l'élaboration des normes du travail dans les différents pays d'Amérique du Nord. Par ailleurs, l'ANACT était régie par le Conseil des ministres du Travail des trois pays membres. Les droits des travailleurs compris dans le texte de l'ANACT sont au nombre de 11 :

> 1) Liberté d'association et protection du droit d'organisation; 2) le droit de négociation collective 3) le droit de grève; 4) Interdiction du travail forcé; 5) Protections accordées aux enfants et aux jeunes gens en matière de travail*; 6) Normes minimales d'emploi*; 7) Élimination de la discrimination en matière d'emploi; 8) Égalité de rémunération entre les hommes et les femmes; 9) Prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles; 10) Indemnisation en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles*; 11) Protection des travailleurs migrants.[75]

Toutefois, seulement trois normes pouvaient faire l'objet d'un recours au mécanisme de règlement des différends (le cinquième, le sixième et le neuvième droit énoncés). Cette procédure n'était applicable que lorsqu'une partie estime qu'un des pays n'applique pas ses propres lois du travail, donnant ainsi un avantage injustifié pour les firmes opérant sur son territoire[76]. Aucune mention aux DTIR n'est faite. À la demande du Mexique, seules des activités coopératives pouvaient être menées au sujet des droits collectifs (d'association et de négociation collective).

La concrétisation de cet accord a eu deux effets. Premièrement, il a permis de rassurer les milieux d'affaires et les républicains quant aux potentialités des accords parallèles. Inversement, les milieux syndicaux et les ONG, à l'exception des environnementalistes modérés, ont clairement rejeté le résultat des accords parallèles, laissant l'administration orpheline d'une base majeure de soutien. Et les élus progressistes, dont Gerphardt, Levin, Pease et Baucus, n'étaient pas satisfaits du résultat, ce qui augurait très mal du sort de l'ALÉNA. Tout cela dans une atmosphère où la majorité de la population rejetait l'accord.

Deux évènements ont changé la donne. Premièrement, dans un débat télévisé au sujet de l'ALÉNA, le vice-président Albert Gore a affronté et surpassé Pat Buchanan, le porte-parole de l'opposition conservatrice au traité. Deuxièmement, les autorités ont réussi à rallier l'opposition à leur position par l'intermédiaire de Newt Gingrich, chef au caucus républicain à la Chambre de représentants[77]. Suite à ce dernier ralliement que l'administration Clinton a réussi à gagner le pari de l'ALÉNA. Comme nous pouvons le constater (tableau 3.1), c'est

---

[75] Avec un astérisque, les droits pouvant se rendre jusqu'au panel arbitral. ANACT, Commission de coopération dans le domaine du travail, *Accord nord-américain de coopération dans le domaine du travail entre le gouvernement des États-Unis d'Amérique, le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis mexicains,* 13 Septembre, 1993, dipsonible à l'adresse URL : http://fr.naalc.org/naalc_fr/naalc-full-text_fr/annex_one_fr.htm

[76] Bob A. Hepple, *Labour Laws and Global Trade*, Oxford ; Portland : Hart, 2005, p. 110.

[77] James Shoch, *Trading Blows: Party Competition and U.S. Trade Policy in a Globalizing Era*, Chapel Hill : University of North Carolina Press, 2001, p. 123.

grâce à la discipline du parti républicain, et non pas à celle de son parti, que Clinton a réussi à obtenir la ratification de l'accord commercial.

Tableau 6.1 Résultat du vote de ratification de lôALÉNA dans les deux chambres du Congrès des États-Unis, en fonction des partis politiques, 17 et 20 novembre 1993

Chambre des Représentants						**Sénat**					
Démocrates		**Républicains**		**Total pour**	**Total contre**	**Démocrates**		**Républicains**		**Total pour**	**Total contre**
Pour	contre	pour	contre	-	-	pour	contre	pour	contre	-	-
102	156	132	43	**234**	**200**	27	28	34	10	**61**	**38**

Source : Hal Shapiro et Lael Brainard, « Trade Promotion Authority Formerly Known as Fast Track : Building Common Ground on Trade Demand More a Name Change », *The George Washington International Law Review*, vol. 35, n° 1 (2003), p. 53.

Les négociations entourant l'ALÉNA ont été une âpre bataille à la suite de laquelle les forces progressistes ont eu le sentiment de s'être fait flouer. Les promesses d'un accord ambitieux dans le domaine du travail n'ont pas été tenues. L'administration Clinton a bien cherché défendre une clause sociale plus contraignante, mais les forces opposées à cette option étaient trop nombreuses. La coalition travailleurs-libéraux ne s'est toutefois pas découragée pour autant. La bataille régionale n'ayant pas produit les résultats escomptés, il fallait gagner la bataille globale, et le Cycle de l'Uruguay n'étant pas clôturé, il a fallu se battre pour une clause sociale multilatérale. Comme les forces gouvernementales et sociales américaines ne semblaient pas suffire, il fallait rallier de nouveaux acteurs pour une telle clause. C'est pourquoi la coalition a tenté de convaincre des organisations syndicales et des ONG internationales de la validité de leur cause. De leur côté, le gouvernement des États-Unis, sous le leadership Clinton a cherché à construire une alliance de pays afin de relancer la clause sociale sur le terrain multilatéral. L'heure du New Deal Global avait-elle sonné ?

6.3 Retour au Multilatéralisme. La discussion sur les normes du travail à Marrakech et à Singapour (1994-1996)

6.3.1 Cycle de l'Uruguay, acte 2 : absence de toute référence aux normes du travail dans l'Acte de Marrakech (1994)

Si le Cycle de l'Uruguay a été riche en rebondissements, il a abouti à la création de l'OMC, sanctionnant ainsi huit années d'âpres négociations. Nous avons déjà traité de la phase 1986-900 (cf. section 6.1). La deuxième phase (1990-1994) s'est traduite par un effort de

négociation désespéré, mais concluant. Les États-Unis ont réussi à s'allier à l'Allemagne et au Royaume-Uni afin d'isoler la France qui bloquait les négociations agricoles.

> Finally, on December 14 [1993], France and United States put aside their differences to clear the way for a world trade agreement involving more industries in more countries, 117 nations, than any other accord in the history.[78]

La création de l'OMC s'est donc traduite par une évolution substantielle du SCM : le passage de l'ancien au nouveau multilatéralisme[79]. Alors que le GATT n'avait pas le statut d'organisation internationale, le système commercial multilatéral s'est institutionnalisé avec la signature de l'acte de Marrakech, en 1994, consacrant ainsi la création de l'OMC.

Cela s'est traduit par une extension du domaine du multilatéralisme, et ce notamment en direction du secteur des services et de l'agriculture. Comme la libéralisation du commerce de biens industriels avait pratiquement atteint leurs limites en termes de réductions tarifaires, la négociation sur de nouveaux secteurs a permis de relancer des cycles de négociations substantiels.

Ensuite, les négociations au sein de l'OMC ne sont plus limitées plus aux obstacles frontaliers. La volonté d'éliminer les obstacles non tarifaires au commerce a remis en cause l'intervention des gouvernements dans des domaines qui leur étaient dévolus. Enfin, la libéralisation a semblé devenir prédominante sur les objectifs de stabilisation interne[80]. Toutes ces réformes ont permis d'éviter les travers du « GATT à la carte » et de donner priorité à l'ouverture commerciale sur la situation spécifique des pays membres. Cela dit, la création de l'OMC a impliqué une diminution des marges de manœuvre des États. Pour reprendre le résumé qu'en ont fait R. Baldwin et C. Magee, les négociations du Cycle de l'Uruguay ont abouti à sept résultats :

> (i) The reduction of export subsidies and import quotas in the agricultural sector and the phasing out of the Multifiber Arrangement; (ii) the extension of the trade rules in the trade of services; (iii) the negotiation of a multilateral agreement protecting intellectual property rights; (iv) the liberalization of trade-investment related measures; (v) the reduction of average tariff levels by about one-third and the ban of voluntary export restraint; (vi) the strengthening of dispute settlement procedures and (vii) the

[78] Edward S. Kaplan, *op. cit.*, p. 127.
[79] Mehdi Abbas, « La rénovation du système commercial multilatéral », in Christian Deblock (dir.), *L'Organisation mondiale du commerce : où s'en va la mondialisation?*, Saint-Laurent : Fides, 2002, p. 47-48.
[80] *Ibid.*, p. 49.

> establishment of World Trade Organization (WTO) to provide a framework for administering trade agreements.[81]

Les négociations ont été longues, mais fructueuses puisque, plus qu'un élargissement du GATT, c'est une nouvelle institution internationale qui en est ressortie. La création de l'OMC s'est donc traduite par de la mise en place d'une organisation mondiale productrice de règles dépassant le cadre du commerce : c'est toute la logique de production qui est en jeu. Aussi, l'approfondissement du multilatéralisme a-t-il ouvert un débat sur la hiérarchie entre les normes économiques (commerce, investissement, propriété intellectuelle) et les autres (droits humains, travail, environnement, propriété intellectuelle…). Cette profonde refonte du système commercial multilatéral faisait apparaître un manque. Le texte des accords de Marrakech ne mentionne que rarement la question du droit des travailleurs[82]. Malgré l'insistance des États-Unis, rien de nouveau n'a été fait en la matière.

Revenons tout de même sur les débats internes aux États-Unis et sur la stratégie de ces derniers pour relancer la problématique du lien entre commerce et droits des travailleurs au sein du Cycle de l'Uruguay. Avant d'entamer un retour sur le débat interne, précisons qu'entre 1990 et 1994, les États-Unis n'ont entamé aucune nouvelle initiative sur le sujet, au GATT. Vraisemblablement, les Américains ont payé leur stratégie du « harcèlement » opérée entre 1986 et 1990, et les pays en développement ont refusé toute mention du thème dans les négociations et au sein du CG. Par ailleurs, durant cette période, l'énergie des négociateurs américains a été utilisée essentiellement pour compléter les négociations de l'ALÉNA, devenues la nouvelle priorité de Bush, puis de Clinton.[83] Mais, une fois le sort de l'ALÉNA scellé, les Américains se sont à nouveau attaqués aux négociations commerciales multilatérales qui débouchent, on l'a vu, sur un accord de principe, en décembre 1993. Cela dit, il n'y avait toujours aucun signe d'une clause sociale à l'ordre du jour. Malgré tout, dès le mois suivant, en janvier 1994, le comité consultatif sur le travail n'a pas hésité à mettre cette

---

[81] Robert E. Baldwin et Christopher S. Magee, « Is Trade Policy for Sale? Congressional Voting on Recent Trade Bills », *Public Choice*, vol. 105, n° 1 (2000), p. 84.

[82] Seule la clause sur le travail des prisonniers du GATT de 1947 a été conservée.

[83] Les syndicats ont d'ailleurs rappelé à l'administration qu'ils regrettaient cet abandon, même s'ils étaient conscients que le blocage ne venait pas juste du gouvernement, mais également des autres parties contractantes du GATT. Voir : United States Congress, House of Representatives, Committee on Ways and Means, *President's request for extension of fast track trade agreement implementing authority*, « Statement of Owen Bieber, president, International Union, United Automobile, aerospace and agricultural implement workers of America (UAW) », Hearings, One Hundred Third Congress, first session, Washington D.C. : U.S. Govt. Print. Off., 27 avril 1993, p. 342.

lacune de l'avant. Le LAC, qui critiquait le terme des accords de Marrakech, faisait par ailleurs de la clause sociale leur priorité :

> For the LAC, the overriding issue in discussion of trade and development is not free trade versus protection, open markets versus closed markets, more investment versus less. Rather it is how economic ties among nations, each with its own set of rules and practice governing production and trade, affect the lives of working people. To the extent that these relationships among nations play a role distributing the fruit of economic growth, we are concerned with who will benefit –the tiny number of people on the top rungs of the economic ladder, or the vast number on the bottom and the middle rungs. This issue is not whether the US should be engaged in economic activity internationally. Rather, the issue is how to be engaged so that is beneficial to American workers and that such benefits are equitable distributed.
>
> Our proposal […] include […]: The inclusion in GATT rule of provision that would address trade advantages gained by denial of internationally recognized workers' rights or the maintenance of repressive working conditions.[84]

Face à cette proposition, la Chambre des représentants a accepté d'inclure cette disposition lors du renouvellement du Fast-Track :

> Subtitle D. Related Provisions. SEC. 131. working party on worker rights.
>
> (a) IN GENERAL. The President shall seek the establishment in the GATT 1947, and, upon entry into force of the WTO Agreement with respect to the United States, in the WTO, of a working party to examine the relationship of internationally recognized worker rights, as defined in section 502(a)(4) of the Trade Act of 1974, to the articles, objectives, and related instruments of the GATT 1947 and of the WTO, respectively.
>
> (b) OBJECTIVES OF WORKING PARTY- The objectives of the United States for the working party described in subsection (a) are to--
>
> (1) explore the linkage between international trade and internationally recognized worker rights, as defined in section 502(a)(4) of the Trade Act of 1974, taking into account differences in the level of development among countries;
>
> (2) examine the effects on international trade of the systematic denial of such rights;
>
> (3) consider ways to address such effects; and
>
> (4) develop methods to coordinate the work program of the working party with the International Labor Organization.

---

[84] Labor advisory committee, *Statement of the Labor Advisory Committee For Trade Negotiations and Trade Policy on The Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations*, Washington D.C. : Labor Advisory Committee For Trade Negotiations, 11 janvier 1994, p. 1,2 et3.

> (c) REPORT TO CONGRESS. The President shall report to the Congress, not later than 1 year after the date of the enactment of this Act, on the progress made in establishing the working party under this section, and on United States objectives with respect to the working party's work program.[85]

Prenant acte, Bill Clinton et Mickey Kantor (USTR), tous deux très favorables à l'idée d'une clause sociale, ont décidé d'attaquer de front pour que la question ait enfin un traitement au sein de la nouvelle OMC. Afin de demeurer réalistes, plutôt que de demander l'intégration à la dernière minute des droits des travailleurs dans la déclaration finale, les États-Unis ont réitéré leur demande de mettre en place un groupe de travail sur la question. Selon Mickey Kantor,

> We are living in a changed world; a world where the only constancy is change. With the end of the Cold War and the rise of a globalized economy, shaping the changes that result from a more interdependent world is absolutely critical to global prosperity.
>
> I recognize that some are uncomfortable as we seek to address the environment and internationally recognized labour standards. But in this rapidly changing and increasingly interdependent world, it is beneficial - and inevitable - that we have begun to move beyond the traditional dictates of trade. It is clear that open markets and expanded trade foster growth and prosperity. Now our vision of the trading system must be dynamic and able to meet the emerging challenges to our collective global economic growth.
>
> Increasingly, we will address issues related to each other's internal policies, such as competition policy and other domestic regulatory policies, as well as environmental protection and labour standards. In a globalized economy, how a nation addresses these issues affects its trading partners.
>
> This does not mean nations will begin to relinquish sovereignty. We will continue to protect our sovereignty in the United States as will all of you protect yours. Eventually, we will decide to address these issues as a matter of national self-interest. We cannot avoid the realities of today's world; we must continue the momentum of the Uruguay Round by working together to raise the standard of living of people everywhere.[86]

Durant la Conférence de Marrakech, les discussions ont encore une fois été houleuses sur le sujet et le clivage Nord-Sud a perduré. Mais rappelons que le Sud, et les pays émergents en particulier, ont eu le sentiment d'avoir cédé beaucoup de terrain durant les négociations. L'ouverture de négociations sur les services, l'accord sur la propriété intellectuelle, l'accord

---

[85] United States Congress, House of Representatives, *H.R.5110, Uruguay Round Agreements Act*, Title I. Approval of, and general provisions relating to, the Uruguay round agreements Subtitle D. Related Provisions. SEC. 131. Working party on worker rights.

[86] GATT. Meeting at Ministerial Level, *Statement by the Hon. Michael Kantor, United States Trade Representative*, Marrakesh : GATT, 12-15 avril 1994, MTN.TNC/MIN(94)/ST/107, p.2.

sur les mesures d'investissement reliées au commerce ont toutes été des concessions majeures de ces pays. Certes, l'accord sur l'agriculture, l'entente sur la mobilité des travailleurs dans le secteur des services, ou encore le démantèlement progressif de l'accord textile-vêtement leur a été promis en échange. Mais ces pays, dans un contexte où ils payaient encore les conséquences des programmes ajustements structurels, ils ont eu l'impression d'avoir déjà beaucoup donné sans recevoir autant en retour. Autant dire que la question des droits des travailleurs semblait, de leur point de vue, la goutte d'eau qui faisait déborder le vase. Au nom des pays en développement,[87] la réponse indienne concernant la proposition a donc été cinglante :

> In the past few weeks there have been attempts to link social policy concerns, namely labour standards, with trade policy. I would like to state categorically that, while we are strongly committed to internationally recognized labour standards, we see no merit whatsoever in the attempt to force linkages where they do not exist. Trade policy cannot be made the arbiter of all concerns: it should be confined to concerns it can address efficiently on the basis of generally shared perceptions and considerations.[88]

Malgré cela, l'administration démocrate a décidé de défendre les résultats du Cycle de l'Uruguay, et de le proposer tel quel au Congrès américain. Certains membres conservateurs du Congrès ont estimé que l'adoption de ce traité menaçait la souveraineté des États-Unis[89].

Face à cela, Clinton et son équipe ont avancé un argument et fait deux concessions. L'argument central consistait à présenter les gains nets du Cycle de l'Uruguay pour l'économie américaine. Kantor a parlé d'un gain de 1 milliard sur dix ans[90]. Bill Clinton lui-même utilisera cet argument, assurant que l'accord permettra la création de 100 à 200

---

[87] À noter que l'Afrique du Sud gouvernée par Mandela a été un des rares pays du Sud à s'engager dans le dialogue portant sur question.

[88] GATT. Meeting at Ministerial Level, *Statement by Mr. Pranab Mukherjee, Indian Minister of Commerce*, Marrakesh : GATT, 12-15 avril 1994, MTN.TNC/MIN(94)/ST/38, p.2.

[89] Jusqu'à l'adoption du cycle de l'Uruguay, le GATT n'était pas une institution, mais plutôt une superposition de cycles de négociation. Par ailleurs, les objectifs nationaux avaient préséance sur les engagements multilatéraux. L'OMC a inversé la logique est a établi que le débouché des négociations commerciales multilatérales ont préséance sur les politiques nationales. Plus particulièrement, selon Robert Dole, chef du caucus des sénateurs républicains, le mécanisme de règlement des différends pouvait dès lors entrer en conflit avec les législations américaines. Dans ce cas, les règles multilatérales prévaudraient John H. Jackson, « The Great 1994 Sovereignty Debate: United States Acceptance and Implementation of the Uruguay Round Results », *Columbia Journal of Transnational Law*, vol. 36, n° 1 (1998), pp. 157-188 ; et I. M. Destler, *op. cit.*, p. 225.

[90] Alfred E. Eckes, « U.S. Trade History », in William Anthony Lovett, Richard L Brinkman et Alfred E. Eckes, *U.S. Trade Policy: History, Theory, and the WTO*, 2ème éd., Armonk : M. E. Sharpe, 2004, pp. 36-92.

milliards de dollars de revenus par an[91]. Le Président a par ailleurs affirmé que cet accord représentait des millions d'emplois mieux payés et tournés vers l'exportation.

Tableau 6.2 Résultat du vote de ratification du Cycle de lôUruguay dans les deux chambres du Congrès des États-Unis, en fonction des partis politiques, 29 novembre et 1er décembre 1994

Chambre des Représentants						Sénat					
Démocrates		**Républicains**		**Total pour**	**Total contre**	**Démocrates**		**Républicains**		**Total pour**	**Total contre**
pour	contre	pour	contre	-	-	pour	contre	pour	contre	-	-
197	89	121	56	**288**	**146**	41	14	35	10	**76**	**24**

Source : H. Shapiro, L. Brainard [2003], « Trade Promotion Authority Formerly Known as Fast Track : Building Common Ground on Trade Demand More a Name Change », *The George Washington International Law Review*, vol. 35, n° 1, p. 53.

Afin d'amoindrir les craintes républicaines quant à la souveraineté, Clinton a fait deux concessions. D'abord, il a autorisé que le Congrès puisse se prononcer tous les cinq ans au sujet de la participation des États-Unis à l'OMC[92]. D'autre part, il y a proposé la mise en place d'un organisme de surveillance du mécanisme de règlement des différends de l'OMC afin d'en assurer la transparence[93]. Ces concessions ont permis de construire le consensus bipartisan lors du vote final. Cela a permis en définitive d'obtenir une très large victoire. Le en faveur de la ratification du Cycle de l'Uruguay a permis de dégager une majorité chez les républicains comme chez les démocrates, et ce dans les deux chambres législatives.

6.3.2 La bataille de Singapour : l'émergence d'un compromis boiteux (1996)

Si la Conférence ministérielle de Marrakech s'est terminée sans référence aux droits des travailleurs, le débat multilatéral sur l'opportunité d'une clause sociale était loin d'être clos. Les pressions se sont multipliées pour qu'un tel débat se déroule à l'OMC. Et, entre l'acte de Marrakech de 1994 instituant l'OMC et la première Conférence ministérielle de Singapour en décembre 1996, il s'est construit une coalition pour la défense d'une clause sociale[94].

---

[91] William J. Clinton, « Message to the Congress on the General Agreement on Tariffs and Trade », in *Public Papers of the President*, 27 septembre 1994, p. 1638.
[92] I. M. Destler, *op. cit.*, p. 235.
[93] William J. Aceves, « Lost Sovereignty-The Implications of the Uruguay Round Agreements », *Fordham International Law Journal*, vol. 19, nº 2 (1995), p. 429.
[94] Les propos sur la conférence de Singapour synthétisent les informations retrouvées dans : Hannah Murphy, *The Making of International Trade Policy: NGOs, Agenda-Setting and the WTO*, Cheltenham et Northampton : Edward Elgar, 2010 ; Dimitris Stevis et Terry Boswell, *Globalization and Labor: Democratizing Global*

Au sein de cette coalition, pour la première fois, les syndicats, associations et ONG américains ont décidé de dépasser leurs frontières afin d'obtenir gain de cause. Jusque-là, l'essentiel de leurs actions s'était concentré à l'organisation de pressions sur le gouvernement américain. Manifestement, ces acteurs ont compris que cela n'était pas suffisant. Si dans les négociations internationales, les pressions exercées sur le terrain national ont pu être mobilisées par les négociateurs américains pour obtenir des concessions des autres pays, cela n'a pas été suffisant pour faire passer la clause sociale. Premièrement, la capacité d'influence des États-Unis sur ces négociations avait diminué. Deuxièmement, dans la globalisation, les négociations dépassaient le cadre interétatique, et les firmes avaient pris beaucoup d'avance puisqu'elles participaient déjà plus ou moins formellement aux négociations multilatérales. C'est pourquoi, les syndicats et ONG américains ont compris qu'il fallait intervenir directement l'OMC[95]. Tout en maintenant la pression au sein des nations, il a fallu entamer une stratégie internationale.

La coalition travailleurs-libéraux américaine a bénéficié d'un forum de prédilection : la confédération internationale des syndicats libres (CISL, en anglais, *International Confederation of Free Trade Unions*, ICFTU). Cette organisation syndicale internationale a été créée à l'initiative de l'AFL-CIO en 1949, dans le contexte de la Guerre froide, afin de contrer la velléité des syndicats communistes. À l'initiative de la centrale syndicale américaine[96], avec l'appui du Congrès des syndicats britanniques (Trade Unions Congress, TUC), de la confédération syndicale norvégienne (LO), et de la Confédération Européenne des Syndicats (CES, où European Trade Unions Congress, ETUC), il s'est dégagé une

---

Governance, Lanham : Rowman & Littlefield Publishers, 2008 ; Robert O'Brien et al., *Contesting Global Governance: Multilateral Economic Institutions and Global Social Movements*, Cambridge, UK : Cambridge University Press, 2000 ; Gerda van Roozendaal, *Trade Unions and Global Governance: The Debate on a Social Clause*, Routledge, 2002 ; Robert O'Brien, « 3. Globalisation, Imperialism and the Labour Standards Debate », in Ronaldo Munck (dir.), *Labour and Globalisation: Results and Prospects*, Liverpool : Liverpool University Press, 2004, pp. 52‑69 ; Friederike Hoffmann, *Core Labor Standards and the WTO: Core Labor Standards on the US International Trade Agenda. A Frame Analysis of the AFL-CIOs Support of the Labor-Trade Linkage in WTO Agreements*, Sarrebruck : VDM Verlag Dr. Müller, 2008.

[95] De toute façon, à l'échelle nationale, les pressions à exercer étaient moindres puisque le gouvernement des États-Unis défendait officiellement l'inclusion d'une clause sociale dans le SCM.

[96] Il est à noter que ce nouvel activisme a coïncidé avec l'arrivée d'un nouvel exécutif à l'AFL-CIO. L'arrivée de John Sweeney a clos définitivement la tradition conservatrice du syndicalisme de Guerre froide, pour laisser place à une ligne plus progressiste, à l'interne comme à l'international. Lance A. Compa, « Free Trade, Fair Trade, and the Battle for Labor Rights », in Harry C. Katz et Richard W. Hurd (dir.), *Rekindling the Movement: Labor's Quest for Relevance in the Twenty-First Century*, Ithaca : ILR Press, 2001, pp. 314–338.

motion de support à la clause sociale, engagement qui a mené à faire directement pression auprès de l'OMC. Pour reprendre un document de la CISL :

> The question of linking these standards to the process of further trade liberalization set in motion by the new Multilateral Trade Agreement through a social clause is among the most controversial facing the new World Trade Organization. However, up to now, the debate on the social clause has been dominated by those with a vested interest in keeping standards low. The ICFTU's job is to try and get across the real message about the social clause:
>
> i) that certain international labour standards which constitute basic human rights for workers should be included in a social clause. We are not advocating a global minimum wage but we do want to stop governments trying to gain competitive advantage through repression, discrimination, and exploitation.
>
> ii) such a social clause will open markets; increase growth, create jobs, and share out the benefits of trade more fairly.
>
> iii) linking workers' rights to trade through a social clause is a step-by-step procedure which must be open, fair, and multilateral; and which must allow problems to be resolved through negotiation.
>
> iv) sanctions should be reserved only for those countries who reject or refuse to implement the standards in the clause.[97]

Les organisations brésilienne (CUT) et sud-africaine (COSATU) ont adopté cette position et se sont joints à la coalition favorable à la clause sociale. Une coalition d'organisations non gouvernementales transnationales s'est aussi positionnée favorablement à la clause. Des organisations chrétiennes comme pain pour le prochain (Bread for the World), Christian aid ; des organisations humanitaires à l'image d'Oxfam et Solidar ; ont participé à l'émergence de cette coalition.

Bien évidemment, cette prise de position n'a pas toujours fait l'affaire des syndicats du Sud. Les organisations de travailleurs indiens ont dirigé l'opposition à cette clause, suivis par la plupart des autres centrales syndicales asiatiques. À leur côté, des ONG tiers-mondistes conduites par le Third World Network, ont cherché à battre en brèche toute initiative en la

---

[97] International Confederation of Free Trade Unions, *The global market. Trade unionism's greatest challenge*, Sixteenth World Congress of the ICFTU, 1996, disponible à l'adresse URL : http://www.icftu.org/displaydocument.asp?Index=990916167&Language=EN ; Christoph Scherrer, « Protecting Labor in the Global Economy: A Social Clause in Trade Agreements? », *Caucus for a New Political Science*, vol. 20, n° 1 (1998), pp. 53-68.

matière. À ce titre, ce réseau a coordonné l'activité de certaines ONG du Sud, dont le discours sur la clause sociale était pour le moins sans équivoque :

> K. LABOUR STANDARDS
>
> 67. The organizations we represent have a strong commitment to democracy, human and trade union rights and advocate for the ratification and implementation of the ILO conventions. The 1993 Vienna Declaration on Human Rights recognized the linkages between human rights, democracy and development and exhorted the international community to support the efforts of countries in their quest for changes fostering these values.
>
> 68. While poverty can not be accepted as an excuse for human or trade union rights violations, we perceive that implementation of the Uruguay Round and overall trade liberalization is leading to greater international and internal inequities between and within countries and therefore not contributing to an enabling environment for progress in equity, democracy and social stability but rather eroding them.
>
> 69. The WTO is a system of contractual relations among its members, not a mechanism of global governance, nor a tribunal able to judge human or trade union rights violations and it does not have any legal instrument to impose sanctions on violating countries eventually identified by other competent international bodies such as the ILO or the World Court in the Hague.
>
> 70. In this framework, the suggested mechanism of assimilating workers' rights violations with dumping measures can provide a pretext or an excuse for Northern protectionism against Southern exports.
>
> 71. Countervailing measures imposed unilaterally by powerful countries on weaker nations (and hardly conceivable, the other way around) would lack legality, moral authority and effectiveness to lead to any effective improvement in workers' conditions or human rights situations in poor or rich countries.
>
> 72. We therefore reject the idea of introducing labour standards or a "social clause" in the WTO system.[98]

Les États-Unis ont quant à eux piloté la coalition des pays favorables à la clause. Parmi ceux qui ont contribué à la cause, notons la Norvège, toujours très active dans ce dossier, et les alliés traditionnels qu'ont été le Canada et la France. À ceux-là s'ajoutent la Belgique et l'Italie pour l'Europe, et l'Afrique du Sud qui a tenté de concilier Nord et Sud. Jusqu'à la Conférence ministérielle de Singapour, des pays du Nord gouvernés par des conservateurs,

---

[98] Third World Network et alii., *Joint NGO Statement on Issues and Proposals for the WTO Conférence ministérielle,* 30 novembre – 4 décembre1996, disponible à l'adresse URL : http://www.twnside.org.sg/title/issue-cn.htm

tels que l'Australie, la Grande-Bretagne et l'Allemagne ont refusé de se joindre à la coalition. Enfin, groupe de 77 a tenu tête à la clause sociale. L'Inde, le Pakistan, l'Indonésie et tous les membres de l'ASEAN ont dirigé cette opposition.

La séquence historique qui a mené à l'adoption de la déclaration ministérielle de Singapour a été pour le moins agitée. Si la conférence ministérielle s'est déroulée en décembre, les campagnes militantes et politiques autour de la clause sociale ont occupé toute l'année 1996[99]. Sur le terrain militant, la coalition de syndicats et d'associations, pilotée par la CISL, a tenté de coordonner leurs actions afin de faire émerger une discussion sur la clause sociale, lors de la prochaine conférence ministérielle. Pour ce faire, elle a présidé à la mise en œuvre d'une stratégie à trois volets. Premièrement, il fallait convaincre l'opinion publique de la pertinence d'une telle mesure. À ce titre, chaque organisation a pris la responsabilité d'entamer des campagnes favorables à une telle clause auprès des médias locaux. Deuxièmement, la coalition a tenté de piloter une campagne de lobbying auprès des gouvernements et des parlements nationaux des membres de l'OMC. Pour ce faire, des organisations comme IRLF ont profité de leur expérience pour donner des formations à l'usage des organisations militantes moins au fait des procédés visant à faire émerger la problématique de la clause sociale sur le terrain politique. En dernier lieu, ils ont entamé une campagne de « diplomatie internationale », et ce dans deux champs de négociation. Une première série de tractations a eu pour motif de convaincre les ONG tiers-mondistes et les syndicats du Sud récalcitrants à l'idée de mettre en place une clause sociale. Durant la conférence, une ronde de négociation entre d'une part, la coalition pilotée par la CISL, et, d'autre part, la coalition dirigée par le TWN s'est déroulée afin d'aplanir les différends, en vain. Une deuxième série de négociations a consisté à intégrer la conférence elle-même, en obtenant des accréditations au statut du participant à la conférence pour les syndicats et les ONG afin de convaincre les membres récalcitrants de l'OMC.

Du point de vue de la diplomatie traditionnelle entre les États, la stratégie des partisans de la clause sociale, pilotée par les États-Unis et la Norvège, avait trois volets. Premièrement, ces pays ont exigé que la conférence ministérielle prenne acte de la nécessité de respecter les

---

[99] Peter Gallagher, *The First Ten Years of the WTO: 1995-2005*, Cambridge : Cambridge University Press, 2005, pp. 40-45.

normes fondamentales du travail. Deuxièmement, ils ont tenté d'impliquer l'OIT au sein du débat, afin de rappeler l'importance du régime international du travail. À ce titre, Michel Hansenne, le directeur général du BIT a été initialement invité à la conférence ministérielle. Mais comme cette invitation n'était pas du goût de tous les États-membres, elle lui a été retirée quelques mois avant la conférence. Cela a provoqué un tollé médiatique qui a joué contre les pourfendeurs de la clause sociale[100]. Enfin, dernière exigence des pays favorables à la clause sociale : mettre en place un groupe de travail afin de déterminer les fondements et la pertinence du lien entre commerce et normes du travail. Pour reprendre les termes d'un document de synthèse de l'OMC destiné à la presse :

> Au cours des préparatifs en vue de la Conférence ministérielle de Singapour, les États-Unis et la Norvège ont proposé que les ministres décident de demander à l'OMC d'entreprendre des travaux sur la promotion des normes de travail fondamentales dans le contexte de la libéralisation du commerce mondial et de faire rapport aux ministres au moment de la Conférence ministérielle de 1998. D'après le texte des deux propositions, les travaux de l'OMC dans ce domaine complètent ceux de l'OIT, à qui on reconnaît la compétence première en la matière. Les deux pays estiment que l'objectif consiste à ce que les Membres de l'OMC parviennent à s'entendre sur la façon de faire en sorte que l'accroissement du commerce et l'amélioration des normes de travail se renforcent mutuellement.[101]

Au cours des préparatifs en vue de la Conférence ministérielle de Singapour, les États-Unis et la Norvège ont proposé que les ministres demandent à l'OMC d'entreprendre des travaux sur la promotion des normes du travail fondamentales dans le contexte de la libéralisation du commerce mondial et qu'un rapport soit rédigé sur la question en vue de la Conférence ministérielle de 1998. D'après le texte des deux propositions déposées, les travaux de l'OMC dans ce domaine auraient complété ceux de l'OIT, à qui on aurait octroyé le rôle le plus important sur cette question. Les deux pays ont estimé que l'objectif principal était que les membres de l'OMC parviennent à s'entendre quant aux moyens préconisés pour que l'accroissement du commerce et l'amélioration des normes de travail se renforcent mutuellement.

---

[100] Michel Hansenne, *Un garde-fou pour la mondialisation : le BIT dans l'après-Guerre froide*, Gerpinnes et Genève : Quorum et Zoé, 1999, pp. 122-123. Pour plus de détails sur la question, cf. chapitre 7.

[101] OMC, *Note pour la presse*, le commerce et les normes de travail, disponible à l'adresse URL : http://www.wto.org/french/thewto_f/minist_f/min96_f/pb2_f.doc

La question a fait l'objet de débats durant les conseils généraux de l'OMC, en 1996. La préparation de la déclaration ministérielle a été plus que houleuse. Il ne faut pas oublier que c'était alors la première conférence ministérielle de l'OMC, et que l'absence de consensus entre les membres aurait entaché la crédibilité de celle-ci en tant que responsable du régime commercial international. Il fallait donc trouver un compromis entre les défenseurs de la clause sociale et les pays hostiles à une telle mesure. Tout cela, dans un contexte où les oppositions semblaient irréductibles. C'est pendant la conférence que ce compromis a été dégagé.

Lors de la Conférence de Singapour, du 9 au 13 décembre 1996, les États-Unis ont plaidé pour l'intégration pleine et entière de la question du lien entre commerce et normes du travail au sein du régime commercial multilatéral. Comme le soulignait alors Charlene Barshevski, la nouvelle Représentante américaine au commerce :

> To remain viable, the WTO must reflect the needs of various constituencies involved in world trade. Each of our economies will be facing more pressure from globalization in the coming years, and we must help workers adjust to and benefit from an open trading system. We must do more to acknowledge that there is a mutually reinforcing relationship between an open trading system and respect for core labour standards.
>
> That is why we hope to have an agreement that the WTO should, in cooperation with the International Labour Organization, examine in greater detail the important nexus between trade and labour standards. We believe strongly that increased trade and the economic growth that it brings should also engender greater respect for the basic human rights which are the focus of our core labour standards proposal.
>
> We are not proposing an agreement on minimum wages, changes that could take away the comparative advantage of low-wage producers, or the use of protectionist measures to enforce labour standards. We are proposing that the concerns of working people - people who fear that trade liberalization will lead to distortion - be addressed in a modest work programme in the WTO. Trade liberalization can occur only with domestic support; that support, and support for the WTO, will surely erode if we cannot address the concerns of working people and demonstrate that trade is a path to tangible prosperity.[102]

Concrètement, la proposition visait la mise en place d'un groupe de travail réfléchissant sur la nature du lien entre la libéralisation du commerce et les normes fondamentales. Tout cela revenait à la proposition faite dix ans plus tôt, à l'ouverture du Cycle de l'Uruguay.

---

[102] WTO, Conférence ministérielle, *Statement by Honourable Charlene Barshefsky, Acting United States Trade Representative, United States*, Singapour : OMC, 9 décembre 1996.

Toutefois, face à cette offre, les résistances sont demeurées irréductibles. Citons l'intervention des ministres de deux pays contestataires lors de la première séance plénière de la Conférence : l'Indonésie et l'Inde. Pour Tungky Ariwibowo, ministre du Commerce et de l'Industrie de l'Indonésie :

> While we attach great importance to the uplifting of the standards of our labour, we continue to believe that the ILO, is the most appropriate forum to discuss the issue and not the WTO. In our view, to link labour standards and trade will easily run the risk of creating a new form of protectionism which does not help in meeting the ultimate objective of the WTO.[103]

Et selon Dr. B.B. Ramaiah, ministre du Commerce de l'Inde :

> The introduction of basic rights and interests of workers, also called "core labour standards", on the future agenda of the WTO has been opposed by many countries. India has a long history of commitment and adherence to the ILO conventions which deal with such rights and interests. We do not see any purpose in bringing this subject into the WTO except possibly to use trade measures to enforce labour standards, if not now, then at a future date. We are of the opinion that trade measures should not be used to address non-trade objectives, however laudable they may be. It is also our considered view that the International Labour Organization is clearly the institution that has the exclusive mandate, competence and responsibility to deal with the subject.[104]

En clair, le risque associé au protectionnisme et à la possible réduction des avantages comparatifs au commerce étaient trop grand pour se diriger vers une clause sociale au sein de l'OMC. À cela, s'ajoutait l'idée selon laquelle l'OMC n'était pas le forum approprié pour traiter de la question.

L'impasse se profilait à l'horizon puisqu'un double clivage marquait les débats entre les États : le clivage Nord-Sud, ainsi que la division entre progressistes et néo-libéraux / conservateurs. Effectivement, si nous observons le tableau ci-après, des gouvernements occidentaux de droite, à l'image de la Grande-Bretagne, de l'Australie voire de l'Allemagne, ont penché du côté des pays plutôt hostiles à la clause sociale, chose qui changera par la suite pour certains d'entre eux (cf. chapitre suivant).

---

[103] WTO, Conférence ministérielle, *Statement by H.E. Mr. Tungky Ariwibowo, Minister of Industry and Trade, Indonesia*, Singapour : OMC, 9 décembre 1996.

[104] WTO, Conférence ministérielle, *Statement by Dr. B.B. Ramaiah, Minister of Commerce, India*, Singapour : OMC, 9 December 1996.

Tableau 6.3 Compilation des différentes prises de position au sujet du lien entre commerce et normes du travail de la part des membres de lôOMC, lors de la Conférence de Singapour (décembre 1996)

Pays favorables à lôétablissement dôun lien entre commerce et normes du travail	Pays récalcitrants à lôidée de lier commerce et normes du travail, mais prêts à ouvrir un groupe de travail	Pays renvoyant la question des normes du travail à lôOIT
Canada, UE, Argentine, États-Unis, Danemark, Autriche, Italie, France, Portugal, Finlande, Norvège, Suède, Luxembourg, Pays-Bas, Belgique, Espagne, Malte, Grèce, Côte d'Ivoire, Suisse, Afrique du Sud, Slovénie.	Chili, Hongrie, Maroc, Togo, Allemagne, Jamaïque, Zambie, Burundi.	Brésil, Royaume-Uni, Bangladesh Mexique, Thaïlande, Cuba, Hong Kong, Colombie, République dominicaine, Australie, Inde, Turquie, Pakistan, Bolivie El Salvador, Philippines, Nicaragua, Zimbabwe, Tanzanie, Île Maurice, République tchèque, Émirats Arabes Unis, Guyana, Malaisie, Équateur, Égypte, Brunei, Botswana, Lesotho, Trinidad, Macao, Ouganda, Suriname, Venezuela, Slovaquie, Honduras, Kenya, Papouasie, Maldives, Mozambique, Madagascar, Pologne, Guatemala, Sénégal, Myanmar, St Kits et Nevis, Namibie.

Source : Réalisé par nos soins, à la suite de la lecture des déclarations des ministres convoqués à la conférence ministérielle de l'OMC, disponibles à partir de : www.wto.org/indexfr.htm

Face aux difficultés rencontrées, il fallait une solution de compromis afin de sauver les apparences et de sortir de la conférence avec un programme de travail conséquent. Le bras de fer a conduit à une solution hybride. D'un côté, la perspective d'un groupe de travail a été renvoyée aux calendes grecques ; mais, de l'autre côté, pour la première fois depuis la Charte de La Havane, le système commercial multilatéral s'est prononcé sur la question des normes du travail, et ce dans les termes suivants :

> **Normes fondamentales du travail**
>
> 4. Nous renouvelons notre engagement d'observer les normes fondamentales du travail internationalement reconnues. L'Organisation internationale du travail (OIT) est l'organe compétent pour établir ces normes et s'en occuper, et nous affirmons soutenir les activités qu'elle mène pour les promouvoir. Nous estimons que la croissance économique et le développement favorisés par une augmentation des échanges commerciaux et une libéralisation plus poussée du commerce contribuent à la promotion de ces normes. Nous rejetons l'usage des normes du travail à des fins protectionnistes et convenons que l'avantage comparatif des pays, en particulier des pays en développement à bas salaires, ne doit en aucune façon être remis en question. A cet égard, nous notons que les Secrétariats de l'OMC et de l'OIT continueront de collaborer comme ils le font actuellement.[105]

Cette formule de compromis laissait aux pays émergents la possibilité d'exclure toute forme d'immixtion de la question des normes du travail au sein de l'OMC. À ce titre, Yeo Cheo

[105] OMC, *Déclaration ministérielle de Singapour*, Singapour, Conférence ministérielle, 9-13 décembre 1996, disponible à l'adresse url : http://www.wto.org/french/thewto_f/minist_f/min96_f/wtodec_f.htm

Tong, ministre de Singapour - et hôte de la conférence - en a conclu avec conviction que le débat était clos à l'OMC :

> Core labour standards
>
> 8. In the first place, with regard to paragraph 4 - Core Labour Standards - we have agreed on a text which sets out a balanced framework for how this matter should be dealt with. The text embodies the following important elements: First, it recognizes that the ILO is the competent body to set and deal with labour standards. Second, it rejects the use of labour standards for protectionist purposes. This is a very important safeguard for the multilateral trading system, and in particular for developing countries. Third, it agrees that the comparative advantage of countries, particularly low-wage developing countries, must in no way be put into question. *Fourth, it does not inscribe the relationship between trade and core labour standards on the WTO agenda. Fifth, there is no authorization in the text for any new work on this issue.* Sixth, we note that the WTO and the ILO Secretariats will continue their existing collaboration, as with many other intergovernmental organizations. The collaboration respects fully the respective and separate mandates of the two organizations. Some delegations had expressed the concern that this text may lead the WTO to acquire a competence to undertake further work in the relationship between trade and core labour standards. I want to assure these delegations that this text will not permit such a development.[106]

Cette interprétation était loin de faire consensus. Les pays favorables à la clause sociale n'entendaient pas en rester là, et ils se sont déclarés encouragés par la conclusion de la conférence. Dans cette perspective, Charlène Barshefsky, USTR a affirmé que :

> For some countries, the link is obvious and apparent. For other countries, a linkage is to be avoided between WTO or trade agreements, on the one hand, and worker issues, on the other. That is the ideological debate, and the text attempts to reconcile the ideological debate by putting forward principles with which we can all agree. No one wants to use labor standards for protectionist purposes, and if there is a genuine comparative advantage in the developing world, no one wishes to put into question that genuine comparative advantage. But by the same token, it is acknowledged well the ILO and WTO do work together. That is the fact. It is current reality, and the importance of the declaration is the explicit indication of the continuing collaboration that will occur in the future. But the ideological debate is, as I have described. As a practical matter, as a practical, political matter, the issue is really not very far apart. The WTO is committed to trade liberalization through trade agreements negotiation. If working people, whether in the United States, or the European Union, or in Indonesia, or Brazil, or Argentina, or Mexico, or Russia, if working people believe trade agreements threaten their jobs, if working people believe trade agreements lead to workers dislocation, there will be an erosion in the constituency for trade agreement and trade liberalization, and the foundation and existence of the WTO itself will be threatened. As a practical matter, if working people don't believe these agreements are in their interests, politicians who are

[106] OMC, Concluding remarks by H.E. Mr. Yeo Cheow Tong, Chairman of the WTO Conférence ministérielle, 13 décembre 1996, disponible à l'adresse URL : www.twnside.org.sg/title/tong-cn.htm

> elected by working people won't be able to negotiate them, and that threatens the free trading system.
>
> We, therefore, must as a practical matter, ideology aside, *recognize that issues of worker welfare and worker rights are absolutely a part of the trade agreements debate*, whether ideologically one is happy about that or not.[107]

Ces déclarations ne faisaient que confirmer les divergences de vue des acteurs et elle représentait en même temps le point culminant du débat entourant les possibilités d'une clause sociale multilatérale.

La conclusion de la conférence a aussi permis à la coalition internationale « travailleurs-libéraux » favorable à la clause sociale de conserver l'espoir d'une régulation sociale des échanges. Comme l'analysait la CISL,

> […] our view is that the text is a small, but significant step forward. It is not the Havana Charter; but it is the first time in the fifty-year history of GATT that a commitment to core labour standards had been made. We haven't got a workers' rights clause yet. But we do have a sound basis for the next stage of the campaign, leading up to the WTO ministerial meeting from 18-20 May 1998 in Geneva. [108]

Si, pour la coalition contre la clause sociale, la déclaration de Singapour consacrait l'enterrement du lien entre commerce et travail, les partisans d'une telle clause espéraient toujours sa mise en place future. Cela dit, les camps étaient établis. D'un côté, les syndicats et ONG du Nord, avec des centrales du Sud minoritaires (CUT, COSATU), accompagnées de gouvernements progressistes du Nord, et de quelques pays du Sud (Afrique du Sud, Côte d'Ivoire). De l'autre côté, une coalition baroque et très plus hétérogène a vu le jour : des organisations tiers-mondistes et anti-impérialistes (TWN), des syndicats du Sud et des pays autrefois hérauts du mouvement des non-alignés (Inde, Brésil), tous des acteurs plutôt progressistes dans leurs aspirations. De l'autre côté, des dictatures ne voulant pas entendre parler des droits de la personne, complices des firmes qui exploitent les travailleurs sur leur territoire (Égypte, Indonésie, Pakistan) ; des gouvernements conservateurs hostiles au syndicalisme (Grande Bretagne post-thatchérienne, Allemagne, Australie) ; et des regroupements internationaux défendant les milieux d'affaires (Union of Industrial Employer

---

[107] Charlene Barshefsky, Conférence de presse, *Unofficial transcript, Barshefsky on WTO ministerial*, 17 décembre 1996, disponible à l'adresse URL : http://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/wtominis.htm

[108] ICFTU, *Fighting for Workers Human Rights in the Global Economy: Defending Fundamental Trade Union Rights*, 1998, cité par Hannah murphy, *op. cit.,* p. 83.

Confederation of Europe, Chambre internationale de commerce) qui commencaient sérieusement à s'inquiéter de la possibilité d'une vraie contrainte multilatérale au sujet des normes du travail. Cet amalgame tout à fait inédit s'est conformé à un discours que certains qualifient de néo-libéral même si des mouvements progressistes le défendait[109].

Cette déclaration ministérielle a marqué un tournant. Jamais par la suite, les gouvernements des membres de l'OMC ne se sont entendus au sein de l'OMC sur les questions des normes du travail. Cela a eu deux conséquences : les acteurs favorables à une telle clause se sont dirigés vers d'autres forums à vocation multilatérale ; mais par-dessus tout, cette impasse multilatérale les a poussés à un infléchissement bilatéral, trajectoire qui n'a pas été modifiée depuis. C'est cette double transformation qui a marqué la stratégie américaine, et celle des groupes américains qui ont défendu l'articulation entre la libéralisation commerciale et le respect des droits des travailleurs, ce que nous pourrons analyser dans le chapitre suivant.

Conclusion du chapitre 6.

Au départ, l'inclusion des normes du travail dans la politique commerciale américaine n'était portée que par quelques ONG, dirigeants syndicaux, et par des élus démocrates parmi les plus progressistes. Cela a entraîné des conséquences sur l'ensemble des initiatives commerciales américaines. Car une fois intégrée dans le cadre de la loi américaine, il fallait mener un autre combat, plus ardu encore. Il fallait convaincre le monde de la nécessité d'articuler commerce et normes du travail. À ce titre, c'est principalement au sein du GATT, puis de l'OMC que l'offensive a été menée en vue de parvenir à cette fin. Durant le début des négociations du Cycle de l'Uruguay (1986-1990), les négociateurs américains n'ont eu de cesse de faire pression sur les parties contractantes du GATT afin d'établir un groupe de travail. Face à l'échec de cette stratégie, et suite au piétinement des pourparlers en général, les États-Unis ont décidé de se consacrer aux négociations régionales, dans le cadre de l'ALÉNA.

Dans le cadre de cette initiative régionale, et suite à la promesse électorale de Clinton, un accord parallèle consacré aux normes du travail – l'ANACT — a vu le jour en 1993. L'exécutif américain, soutenu par les syndicats et les ONG progressistes, a cherché à mettre

[109] Les arguments ont été analysés plus haut (cf. chapitre 1). L'argumentaire anti-clause sociale a été qualifié de néolibéral par : Gerda van Roozendaal, *op. cit.*

en œuvre un mécanisme réellement contraignant, dans le but de s'assurer que le Mexique applique des normes du travail décentes. La négociation fut fort difficile, mais a abouti à un compromis : les trois pays d'Amérique du Nord reconnaissaient une liste prioritaire de onze droits des travailleurs, mais seuls trois d'entre eux pouvaient se rendre à un panel arbitral. Par ailleurs, les procédures étaient très complexes, ce qui a constitué l'objet d'assauts répétés en raison de son inefficacité. Il n'en reste pas moins que l'ANACT a été première institution internationale chargée de juger de la compatibilité entre libéralisation commerciale et respect des normes du travail[110]. Cette consécration a offert une motivation aux Américains pour revenir au combat à l'échelle multilatérale.

De ce point de vue, l'administration américaine n'a pas ménagé ses efforts pour créer une coalition de pays favorables à la clause sociale. Du côté, les ONG et les syndicats américains, à travers la CISL, entre autres, ont entamé une stratégie internationale pour convaincre leurs homologues du Sud de la pertinence de la mesure. Mais dans un cas comme dans l'autre, les acteurs américains ont frappé un mur. L'Inde et les pays de l'ASEAN ont été très actifs dans leur combat contre une régulation qui leur semblait protectionniste, voire impérialiste. De la même manière, les ONG du Sud sont demeurées très méfiantes à l'égard de la clause sociale qui, parce qu'elle venait du Nord, était suspectée d'être contaminée par les rapports de domination propre aux déséquilibres économiques internationaux. Malgré tout, la déclaration de Singapour a fait place aux Normes fondamentales du travail, et ce pour rappeler qu'il est du devoir de l'OIT de s'en préoccuper. Cela ne revenait-il pas à retourner à la case départ ? On pourrait le penser, mais les avancées à l'intérieur du débat ont permis de clarifier les positions de chacun. Par ailleurs, si l'OMC n'a pas offert de débouché à la question du lien entre commerce et normes du travail, de nouveaux forums ont été explorés pour réfléchir à la question. C'est ce que nous allons développer dans les chapitres suivants. Comme nous le verrons, le changement de forum et le bilatéralisme ont été les deux faces de la nouvelle stratégie américaine, et ce de 1996 à 2008.

---

[110] Jonathan Graubart, *Legalizing Transnational Activism: The Struggle to Gain Social Change from NAFTA's Citizen Petitions*, University Park : The Pennsylvania State University Press, 2008 ; Robert G. Finbow, *The Limits of Regionalism: NAFTA's Labour Accord*, Aldershot et New York : Ashgate Pub. Limited, 2006.

CHAPITRE 7

1997-2000 : CLINTON ET LA GLOBALISATION À VISAGE HUMAIN

Introduction du chapitre 7

Dans ce chapitre, nous allons étudier les dernières années de l'administration Clinton (1997-2000). La période à l'étude dans ce chapitre constitue une charnière pour plusieurs raisons. En effet, la phase précédente a été caractérisée par les premières tentatives de globaliser le débat portant sur la clause sociale, alors que les années 1997-2000 ont quant à elle été marquées par deux tendances : celle de la stratégie du changement de forum, et celle du tournant bilatéral. Suite à la déclaration de Singapour, les États-Unis ne se sont pas découragés. Le gouvernement de Clinton, comme les membres de la coalition travailleurs-libéraux, ont poursuivi leurs efforts pour favoriser l'émergence d'une clause sociale multilatérale. Pour ce faire, le gouvernement américain n'a pas hésité à multiplier les initiatives internationales.

La mobilisation des ressources de l'OCDE a constitué un premier acte (7.1). Le rapport publié par l'organisation (1996) a permis de faire émerger un consensus sur la question, ce qui a rouvert la question d'une clause multilatérale. La deuxième initiative majeure a été le retour vers l'OIT (7.2), et le changement drastique de stratégie et de comportement du Bureau l'administrant. Nous verrons que la Déclaration relative aux principes et les droits fondamentaux au travail (1998) a été une des principales conséquences directes de la stratégie américaine menée jusque-là. Ce nouvel outil a ravivé plus encore la flamme du combat pour une clause sociale. En plus de consacrer la naissance du mouvement altermondialiste, la Conférence ministérielle de Seattle (1999) a été caractérisée par l'omniprésence de la question des normes du travail (7.3). Toutefois, le fiasco de Seattle a fortement compromis la mise en place d'une clause sociale au sein de L'OMC. Cela dit, l'administration Clinton n'a pas renoncé à ses principes et a réussi à faire progresser le débat à travers deux initiatives bilatérales : l'accord avec le Cambodge, et l'ALÉ avec la Jordanie (7.4).

Afin de rendre compte de l'évolution du débat, nous effectuerons des allers et retours entre les évènements économiques et politiques internes aux États-Unis qui ont influencé la position américaine au sujet de la clause sociale d'un côté, et les différentes initiatives internationales cherchant à renforcer les droits internationaux des travailleurs de l'autre.

7.1 Changement de forum acte 1. Le débat sur les normes fondamentales du travail à lôOCDE

> Et ainsi, ne pouvant faire que ce qui est juste
> fût fort, on a fait que ce qui est fort fût juste.
>
> Blaise Pascal

Au chapitre précédent, nous avons explicité le contenu des débats sur la clause à l'intérieur de l'OMC, de Marrakech (1994) à Singapour (1996). Ce faisant, nous avons volontairement laissé de côté une première initiative extérieure au SCM concernant la question du lien entre commerce et travail. En effet, la stratégie du changement de forum précède de peu la Conférence de Singapour (1996). Plus précisément, l'échec subi à Marrakech a été le véritable moteur de ce changement de cap. Dès 1994, les membres de l'OCDE se sont entendus pour mettre en place un groupe de travail portant sur la question du lien entre commerce et normes du travail. Celui-ci a été chargé de produire un rapport qui a été publié en 1996. Afin d'en faire ressortir les principales caractéristiques, nous procéderons en quatre temps. Dans un premier temps, nous évoquerons le contexte de son émergence. Dans un deuxième temps, nous rappellerons les principales conclusions de l'étude. Nous essayerons à chaque fois d'analyser le poids respectif des acteurs (pays, acteurs sociaux, organisations) pour et contre l'émergence d'une clause sociale. Dans un troisième temps, nous délimiterons l'influence qu'ont pu avoir les États-Unis et la coalition travailleurs-libéraux dans le contenu du texte. Enfin, dans un dernier temps, nous présenterons un bilan pondéré de l'impact de cette étude dans le débat international.

7.1.1 Le choix de l'OCDE comme forum

Face aux embûches rencontrées à l'intérieur des autres instances multilatérales, les principaux pays défendant la clause sociale – dont les États-Unis – se sont dirigés vers

l'OCDE pour trancher le débat. Ce choix n'était pas le fruit du hasard, bien qu'il fût surprenant. Trois explications émergent pour justifier le choix de ce forum. Premièrement, et contrairement à l'OMC qui est une organisation internationale à vocation universaliste, l'OCDE est un « club des pays riches ». Créée en 1960, successeur de l'OECE qui avait pour mission d'administrer le financement de la reconstruction européenne suite au plan Marshall, l'OCDE ne regroupait au départ que les pays d'Europe, le Canada, les États-Unis et le Japon. Ce n'est que dans les années 1990 que des pays d'Europe de l'Est, puis quelques pays émergents (Corée du Sud, Pologne, Mexique, Chili, etc.) ont intégré l'Organisation. De ce point de vue, le choix de l'OCDE était délibéré puisque cette institution ne regroupe que des pays développés *a priori* moins réticents ouvrir une discussion au sujet du lien entre commerce et normes du travail[1].

Deuxièmement, l'OCDE est un forum de coopération. À ce titre, il réalise des études, émet des recommandations et met en œuvre des conventions non contraignantes à partir desquelles les États membres agissent selon leur bon vouloir. Le choix de ce forum offrait donc deux garanties : 1) une certaine expertise, gage de prestige ; et 2) une inflexion incitative, offrant aux plus réticents le gage d'une liberté de choix.

Troisièmement, en mettant en place un groupe de travail chargé de faire émerger un consensus, les défenseurs de la clause sociale ont trouvé le moyen d'élargir leur coalition, et donc de gagner du terrain, quitte à renoncer à la ligne dure. Alors que depuis 1979, les États-Unis et ses alliés traditionnels sur la question faisaient face à une vive opposition, le groupe de travail mis en place à l'OCDE à partir de 1994 visait à convaincre de nouveaux pays de la pertinence de leur cause, et à dégager des outils juridiques et politiques pour répondre aux problèmes identifiés.

Toutefois, le choix de l'OCDE reste étonnant, car d'un point de vue programmatique, cette organisation, même si elle était d'inspiration keynésienne dans les années 1960, tout comme la plupart de ses membres, elle est rapidement devenue un des porte-paroles privilégiés de l'offensive néolibérale, dans les années 1980. Parler de droits sociaux cadrait donc difficilement avec cette position doctrinale. Toutefois, il faut reconnaitre que, dans les années

[1] Certes, des pays membres gouvernés par des conservateurs étaient-ils peu enthousiastes, mais la plupart des pays farouchement opposés à la clause sociale n'étaient pas membres de cette organisation.

1990, elle a été obligée de modifier son orientation suite aux différentes critiques auxquelles elle a dû faire face[2]. Malgré cela, que l'OCDE se penche sur la question du progrès social semblait *a priori* contre nature, et rendait l'exercice d'autant plus intéressant.

Analysons de plus près les fondements de la discussion portant sur le lien entre commerce et travail, au sein de l'OCDE. En juin 1994, lors de la Réunion du Conseil de l'OCDE, au niveau ministériel, les gouvernements ont unanimement approuvé la mise en place d'un groupe de réflexion sur le lien entre les échanges internationaux et les normes fondamentales du travail. La partie de la déclaration ministérielle concernant cette étude a été incluse dans le point consacré au multilatéralisme commercial :

> L'OCDE soutiendra activement le comité préparatoire et l'OMC pour la mise en œuvre des accords issus des négociations d'Uruguay et pour la réalisation de leur programme de travail. En tirant parti de sa multidisciplinarité, l'Organisation continuera également de suivre et d'analyser les domaines où de nouveaux progrès dans le processus de libéralisation et de renforcement du système multilatéral pourraient être nécessaires. Le programme de travail de l'OCDE, qui implique une coopération avec l'ensemble des organisations internationales compétentes, portera en particulier sur: […]
>
> - Les échanges, l'emploi et les normes du travail internationalement reconnues y compris les concepts fondamentaux, les données empiriques au niveau des échanges et des investissements ainsi que les mécanismes actuels visant à promouvoir de meilleures normes de travail à l'échelle mondiale. […] [3]

Pour réaliser ce rapport, l'OCDE a réalisé une coopération inédite entre deux services : la Direction des échanges et la Direction de l'emploi, du travail et des affaires sociales. Cette difficile collaboration n'a pas été le seul obstacle. L'OCDE a dû réaliser un triple « grand écart » pour remplir sa mission. Trois types d'acteurs ont été impliqués dans le processus de révision du rapport : les États membres, les autres « organisations internationales compétentes » et les acteurs sociaux (entreprises et syndicats). Dans les trois cas, il a non seulement fallu que les experts de l'OCDE coopèrent, mais en plus qu'ils consultent ces différentes instances, dans lesquelles certaines parties étaient favorables, et d'autres hostiles à la problématique du lien entre commerce et normes du travail. Donc, dans chacun des cas, l'OCDE a dû concilier des positions antagoniques. Au niveau des États, si les États-Unis, la

---

[2] Tout comme le FMI et la Banque mondiale, l'OCDE a dû tenir compte du fait que les propositions qu'elle avait auparavant émises avaient eu des conséquences économiques et sociales imprévues et indésirables. Il importait donc de prendre en compte des dimensions sociales lors des prises de décision ultérieures.

[3] Secrétaire général de l'OCDE, *Rapport annuel de l'OCDE. 1994*, Paris : OCDE, 1995, annexe 1, « Réunion du conseil de l'OCDE au niveau des ministres », p. 210.

France et la Norvège étaient pro-clause sociale, d'autres comme la Grande-Bretagne, l'Allemagne ou la Nouvelle-Zélande y étaient fermement opposés. Aussi, le BIT a-t-il offert un appui de choix à l'OCDE sur la question de la promotion des droits des travailleurs, alors que l'OMC, la CNUCED ou le FMI y étaient plus réticents. Enfin, si les travailleurs, via le Comité consultatif des syndicats de l'OCDE (*Trade union advisory committee*, TUAC) ont fortement soutenu l'initiative de l'OCDE, le Comité consultatif du milieu des affaires et de l'industrie (*Business and industry advisory committee*, BIAC) a largement usé de son influence pour amoindrir la force des conclusions du futur rapport. Face à ce triple défi diplomatique, l'OCDE n'a pu produire qu'un rapport de compromis, ménageant les susceptibilités de chacun.

Alors que le mandat initial prévoyait la production d'un rapport après un an de travail, il a fallu près de deux ans et demi pour que l'OCDE le publie, et ce en raison des allers et retours incessants des différentes versions provisoires du texte (*draft*) entre les mains des parties prenantes. À cet égard, il faut souligner que les États-Unis, l'AFL-CIO (via son représentant direct ou par le biais de la CISL) ont été des acteurs majeurs dans la défense d'un texte plus tranchant qu'il ne l'aurait été sans leur présence[4].

7.1.2 Principaux développements du rapport de l'OCDE sur le commerce et les normes fondamentales du travail

Malgré cet effort, le rapport final de l'OCDE est a été loin de fournir une pleine défense des clauses sociales. De prime abord, on pourrait même considérer le résultat comme étant décevant du point de vue des défenseurs des droits des travailleurs. Pourtant, cette étude a offert plusieurs motifs de satisfaction. Afin d'en faire ressortir les principales caractéristiques, nous procéderons en trois temps. Dans un premier temps, nous rappellerons les principales conclusions de l'étude et tenterons à chaque fois d'analyser le poids respectif des acteurs (pays, acteurs sociaux, organisations) pour et contre l'émergence d'une clause sociale. Dans un deuxième temps, nous délimiterons l'influence qu'ont eue les États-Unis et la coalition travailleurs-libéraux dans le contenu du texte. Enfin, dans un dernier temps, nous présenterons un bilan pondéré de l'impact de cette étude dans le débat international.

---

[4] Gerda van Roozendaal, *Trade Unions and Global Governance: The Debate on a Social Clause*, Routledge, 2002, pp. 146-172.

Le rapport final a dégagé cinq conclusions majeures[5], dont trois ont eu une influence directe sur le débat concernant la pertinence d'une clause sociale. 1) il existe des normes fondamentales du travail qui relèvent des droits de l'Homme et qui sont essentielles ; 2) ces normes fondamentales sont une source d'efficacité économique améliorant la productivité ; 3) le respect ou le non-respect de ces normes n'influence que marginalement les performances commerciales des pays ; 4) l'effet du commerce sur les inégalités économiques à l'intérieur des États est faible comparativement à d'autres facteurs ; et 5) les faibles normes du travail ne sont pas un facteur d'attractivité des investissements, bien que des États agissent comme si c'était le cas. Afin de limiter notre propos, nous laisserons de côté le quatrième et le cinquième point qui ne sont pas directement liés au sujet de la présente thèse, pour mettre en évidence le contenu des trois premiers, en explicitant leurs fondements.

La première conclusion majeure a été qu'il existe quatre normes fondamentales du travail : l'élimination de l'exploitation du travail des enfants, l'interdiction du travail forcé[6], la liberté syndicale et le droit à la négociation, ainsi que la non-discrimination au travail. Celles-ci sont explicitées par cinq conventions fondamentales de l'OIT : la Convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical (C87), la Convention sur le droit d'organisation et de négociation collective (C98), la Convention sur le travail forcé (C29), la Convention sur l'abolition du travail forcé (C105) et la Convention concernant la discrimination (emploi et profession, C111)[7].

L'émergence de ces normes fondamentales a été loin de faire l'unanimité. Elle a été confrontée à deux types d'oppositions. D'un côté, les opposants à la clause sociale nient l'existence de normes fondamentales universelles. De l'autre, certains défenseurs du droit international du travail objectent que mettre de l'avant ces normes discrédite *de facto* le reste de l'activité normative de l'OIT. Lors de la rédaction du rapport, c'est surtout le premier argument qui a été opposé au principe de normes fondamentales. De ce point de vue, le secrétariat de l'OCDE a offert une victoire aux défenseurs de la clause sociale. En effet, les

---

[5] Organisation for Economic Co-operation and Development, *Trade, Employment and Labour Standards A Study of Core Workers' Rights and International Trade*, Paris : OCDE, 1996.
[6] Rappelons que cette norme fait déjà l'objet d'une clause au sein du SCM. (cf. chapitre 4).
[7] La question du travail des enfants « exploités » n'était alors pas matérialisée par une convention internationale. La Convention concernant l'interdiction des pires formes de travail des enfants et l'action immédiate en vue de leur élimination (C182) n'a été adoptée à l'OIT qu'en 1999.

membres de l'OCDE hostiles à la clause (Grande-Bretagne, Nouvelle-Zélande, etc.) étaient très réticents à l'idée même de consacrer l'universalité de certaines normes du travail[8]. De même, le BIAC déniait toute forme de consécration de ces droits[9], car dès que l'on reconnait leur universalité, les normes fondamentales sortent du domaine des « biens de luxe » qu'un pays acquiert une fois développé. Avec l'universalité de certains droits, le principal argument des entreprises et des gouvernements conservateurs était donc désamorcé.

Cette tension a obligé l'OCDE à être parcimonieuse dans le choix des normes jugées fondamentales, car, de l'autre côté, les partisans de la clause sociale, syndicats en tête, cherchaient absolument à étendre cette liste. Notons qu'au départ, dans les versions préliminaires, la question de la discrimination n'était pas incluse parmi les normes dites fondamentales. C'est sous la pression des syndicats que cette thématique a été intégrée. La CISL[10], puis le TUAC[11] ont défendu bec et ongles ce principe. Ils ont proposé d'intégrer deux conventions : la Convention 100 sur l'égalité de rémunération et la convention 111 sur l'interdiction de toute forme de discrimination à l'emploi. Finalement, afin de concilier tout le monde, le secrétariat de l'OCDE a conservé la C111, et rejeté la C100[12]. Que l'OCDE consacre des droits des travailleurs comme fondamentaux, même s'ils étaient peu nombreux[13], c'était une véritable victoire pour les partisans des clauses sociales. Car selon l'OCDE, ces normes ne sont plus bien de luxe pour reprendre la formule des néolibéraux, ce sont des droits essentiels, que tout pays devrait offrir à ses travailleurs.

Deuxième conclusion : l'application des droits fondamentaux des travailleurs améliore l'efficience économique. En somme, l'absence des quatre normes fondamentales implique la mise en place de normes inéquitables qui diminuent la productivité des travailleurs par deux canaux : le manque d'implication des travailleurs en raison des mauvais traitements qu'ils

---

[8] Cette réticence était plus forte encore de la part des pays en développement, comme nous l'avons noté dans le chapitre précédent.

[9] BIAC, *Linking Labour Standards with International Commerce. Discussion Note*. Paris : Business and Industry Advisory Committee to the OECD, 1994.

[10] ICFTU, *OECD Draft Paper on Trade and Labour standards*, Bruxelles : International Confederation of Free Trade Union, 1995.

[11] TUAC, *TUAC Comment on the OECD Report on Trade and Labour Standards*, Paris : Trade union advisory committee to the OECD, 1995.

[12] Afin de ménager les syndicats, l'OCDE prétendait que la C111 incluait les principes défendus au sein de la C100.

[13] Il est vrai que les questions de salaire minimum, de santé et sécurité, ou encore de temps de travail ne sont pas intégrées. Des droits sociaux sont renvoyés à une amélioration concomitante avec le développement économique.

subissent ; et la sous-utilisation du potentiel productif (déficit d'éducation, mauvaise santé). Pour résumer, une économie de marché repose sur un marché du travail, et pour qu'il y ait un marché efficient, il faut assurer le respect des normes du travail fondamentales. Sur cette question aussi, l'OCDE a dû ménager les susceptibilités. Au sein des différentes versions préliminaires, les rédacteurs de l'Organisation ont remanié de multiples fois cet argument. Dans certaines versions, le lien entre bonnes normes du travail et productivité était affirmé, alors que dans d'autres, il était remis en question, et ce en raison de l'opposition entre les deux coalitions[14]. La version finale a offert une victoire mesurée aux défenseurs des droits des travailleurs. Si le lien a été justifié du point de vue de l'efficience des marchés, il n'en a pas moins été défendu dans la version finale. Cette conclusion vient ajouter un fondement économique à la première, qui a une dimension davantage éthique.

Troisième conclusion : il n'existe pas de relation entre le respect des droits fondamentaux et les performances commerciales des différents pays du monde. Ce résultat proviendrait du fait que les avantages au non-respect des normes (baisse des coûts) seraient compensés par les coûts que cela engendre (perte de productivité, mauvaise utilisation des ressources productives). Cette conclusion de compromis a contrecarré deux arguments au sujet des clauses sociales. D'un côté, si l'application des normes fondamentales n'influe pas sur les performances commerciales, cela signifie que ces droits n'influent pas sur les avantages comparatifs des pays. Par conséquent, les pays en développement perdent leur principal argument contre la clause sociale. En effet, si l'application des droits fondamentaux n'augmente pas le coût du travail, la compétitivité des pays à bas salaire demeure intacte. De l'autre côté, si le non-respect de ces droits ne procure pas un avantage comparatif, c'est tout l'argumentaire de l'alignement vers le bas (*race to the bottom*) qui perd son fondement. Effectivement, l'argumentaire des acteurs favorables aux clauses sociales repose sur le fait que l'exploitation des travailleurs constitue un avantage compétitif illégitime. De ce fait, il obligerait chaque pays à s'aligner vers la pratique la plus prédatrice afin de rester compétitif. Or, cet argument ne tient plus si l'application des droits fondamentaux est neutre d'un point de vue du coût du travail.

---

[14] Gerda van Roozendaal, *op. cit*., pp. 152-153.

De fait, en adoptant une position neutre sur le sujet, l'OCDE a évité un conflit majeur entre partisans et opposants à la clause sociale, sans satisfaire personne[15]. Cela dit, deux éléments laissent penser que cette conclusion est plutôt favorable au camp pro-clause sociale. Premièrement, si l'application des normes était neutre du point de vue du commerce international, et que d'un autre côté, l'application de ces normes a des répercussions positives d'un point de vue humain et économique (points 1 et 2), pourquoi se priver de les appliquer ? Deuxièmement, même si l'argument de l'alignement vers le bas a été enrayé, l'OCDE a reconnu dans son rapport que les États agissent comme si les droits fondamentaux étaient un frein à la compétitivité, empêchant ainsi leur application effective. À ce titre, sur recommandation des syndicats, l'étude de l'OCDE a admis que la mise en place de zones franches (dans lesquelles les droits des travailleurs étaient bafoués) concourrait à alimenter une concurrence réglementaire pernicieuse. Donc, sans reconnaitre la réalité d'un avantage compétitif basé sur la non-application des droits fondamentaux au travail, l'OCDE a reconnu que les pays agissaient comme si c'était le cas. Et l'Organisation a implicitement admis que cette façon de faire n'était pas légitime, ni efficiente, ni logique.

L'étude produite par l'OCDE n'a pas fourni de recommandations pour faire émerger des mécanismes assurant le respect des droits fondamentaux. Le rapport n'a pas *a priori* exclu la mise en œuvre d'une clause sociale à l'OMC. Ceci dit, il a rappelé que le système commercial multilatéral n'était pas fait pour cela et que son cadre normatif d'alors n'était pas muni de mécanismes pour faire respecter les normes fondamentales du travail. La question reposait donc sur l'émergence d'un consensus des membres de l'OMC sur la question ce qui était loin d'être acquis. Enfin, l'OCDE s'est fortement appuyée sur l'expertise de l'OIT, consultée à de multiples reprises pour réaliser la rédaction du rapport. L'OCDE a proposé de fait l'accroissement des prérogatives de l'OIT afin de mettre en œuvre les normes dites fondamentales, sans toutefois en préciser les modalités.

En somme, les trois conclusions analysées sont loin des revendications de la coalition travailleurs-libéraux. La liste des droits fondamentaux est courte et les mécanismes de leur mise en œuvre ne sont qu'ébauchés. Toutefois, contrairement à ce qui aurait pu être prédit, ce rapport est encore plus loin des propositions du camp anti-clause sociale. Non seulement des

[15] *Ibid.*, pp. 153-154

normes fondamentales ont-elles été consacrées comme étant universelles, mais en plus celles-ci amélioreraient l'efficience économique, et n'influeraient pas sur le succès commercial des pays. Dans un contexte où le compromis était de rigueur, il semblait difficile d'obtenir plus.

7.1.3 L'influence des États-Unis et de la coalition travailleurs-libéraux sur le contenu du rapport

Les États-Unis et la coalition travailleurs-libéraux ont contribué de cinq manières différentes aux conclusions du rapport de l'OCDE. Premièrement, c'est à l'initiative des pays favorables à la clause sociale que l'étude a été commandée par le conseil ministériel de l'OCDE[16]. Or, les États-Unis faisaient partie de cette coalition, voire la dirigeaient. D'ailleurs, au moment où l'étude a été lancée, Clinton et son administration soutenaient les initiatives visant à conforter les droits sociaux dans la mondialisation. Suite au camouflet subi lors de la Conférence de Marrakech, l'administration démocrate a décidé de multiplier les forums de discussion au sujet du lien entre commerce et normes du travail. Aussi, l'OCDE a été la première institution qui a été mobilisée en ce sens.

Deuxièmement, pour réaliser cette étude, l'OCDE a dû se baser sur l'expertise existante. Or, cette recherche a mobilisé de nombreuses sources américaines. Plus particulièrement, les rapports des associations membres de la coalition travailleurs-libéraux (dont l'ILRERF) ont été abondamment utilisés, comme le suggèrent les notes de bas de page et la bibliographie du rapport final.

Troisièmement, l'idée de se concentrer sur des normes fondamentales n'était pas une invention de l'OCDE. Depuis 1984, les États-Unis ont décidé de consacrer leurs forces à un nombre restreint de droits. À ce titre, ils peuvent revendiquer la paternité de la stratégie visant à sélectionner des normes fondamentales. Qui plus est, la comparaison des normes « américaines » avec celles de l'OCDE permet d'attester une certaine parenté. Si la liste des normes fondamentales de l'OCDE est différente de celle des États-Unis, ce n'est qu'au regard de deux éléments. D'un côté, la liste des normes de l'OCDE inclut la non-

[16] *Ibid.*, p. 146.

discrimination, contrairement à celle des États-Unis[17]. De l'autre côté, les normes dites qualitatives (salaires, santé et sécurité, heures de travail) sont incluses dans la liste américaine, mais pas dans celle de l'OCDE, compromis oblige. Il n'empêche l'influence des États-Unis n'est certainement pas étrangère au fait que l'OCDE ait décidé de dégager une liste de droits fondamentaux. Ce d'autant plus que le secrétaire au travail américain alors en poste, Robert Reich, était un fervent partisan du recentrage sur un « noyau de normes [18]».

Quatrièmement, le gouvernement américain a clairement poussé l'OCDE à produire un rapport favorable à leur position pro-clause sociale. À titre d'illustration, la question du lien entre normes fondamentales et efficience économique a été l'objet d'un litige suite aux premières versions préliminaires. En particulier, la question du droit d'association faisait débat, le BIAC refusant de voir les syndicats associés à une amélioration de l'efficience économique. Afin de trancher, les États-Unis, sous l'initiative du département du Travail, ont réussi à proposer une formule de compromis, ménageant à la fois les syndicats et les employeurs, mais confortant l'idée du lien positif[19]. Si le rapport a été le fruit d'un compromis entre des acteurs sceptiques et d'autres enthousiastes au sujet du lien entre commerce et normes du travail, les États-Unis étaient dans le deuxième camp, et ils ont usé de toutes leurs énergies pour influencer les conclusions du rapport en leur faveur.

Enfin, cinquièmement, l'AFL-CIO et la CISL ont clairement concouru à l'élaboration du rapport via le TUAC. Si l'influence du TUAC a été limitée[20], elle a été réelle et qu'elle a « tiré à gauche » les principales conclusions du rapport. Les syndicats ont également été

---

[17] Rappelons tout de même que la coalition travailleurs-libéraux voulait que cette norme soit incluse dans la loi de 1984, ce que refusait le président Reagan à l'époque (cf. chapitre 5).

[18] Kenneth A. Swinnerton et Gregory K. Schoepfle, « Labor standards in the context of a global economy », *Monthly Labor Review*, n° 117 (1994), p. 52. Par ailleurs, selon le successeur de Reich à la tête du Département du Travail, Alexis Herman : « The [Clinton] administration has launched working group in both the ILO and the OECD to look at the issue of labor dimensions as parts of trade liberalization », ce qui laisse entendre que l'administration américaine était directement impliquée dans le lancement de ces groupes de travail. Dans : United States Congress, Senate, Committee on Finance, *U.S. trade Policy in the era of globalization*. « Statement of Hon. Alexis herman, Secretary of labor », Hearings, One Hundred Sixth Congress, first session, Washington D.C. : U.S. Govt. Print. Off., 26, 27 et 28 janvier 1999, p. 93.

[19] La formulation finale va comme suit « The efficiency effects of freedom of association and collective bargaining will depend on a variety of factors. First, freedom of association and policies that enhance product-market competition (such as trade liberalisation) can be regarded as complements. Second, freedom of association and collective bargaining can produce positive efficiency effects ; for instance, they can counteract the market power of employers, while also improving worker-management co-operation and information sharing. » OCDE, *op. cit.*, 1996, p. 82. Sur le rôle des États-Unis : US Department of Labor, *Comment of the United states*, Paris, OCDE, *op. cit.*,1996 ; et Roozendaal, *op. cit.*, pp. 155-156.

[20] *Ibid.*, pp. 160-168.

fortement impliqués dans la rédaction, faisant contrepoids au BIAC qui cherchait par tous les moyens à amoindrir autant que possible la portée de ce document.

7.1.4 Les effets internationaux du rapport de l'OCDE

Pour conclure sur ce rapport de l'OCDE, indiquons les effets qu'il a eus. Essentiellement, nous pouvons dénombrer deux critiques et quatre points positifs. Ainsi, deux réserves majeures ont été formulées à l'égard du rapport[21]. Premièrement, le choix des cinq conventions ne faisait pas l'unanimité. En plus de reléguer les autres Conventions internationales du travail à un statut subalterne, le choix et l'élimination de certaines conventions ont pu sembler arbitraires[22]. Deuxièmement, l'approche de l'OCDE, fruit d'un compromis, semblait à la fois tiède ou encore peu rigoureuse. Il aurait fallu, selon certains[23], lui donner un esprit réformiste, alors que le rapport se conforme plus souvent à une vision plus libérale (version laissez-faire) de la société.

Cela dit, l'étude de l'OCDE a contribué à la promotion de la clause pour quatre raisons. Premièrement, cette formule de consensus s'est concrétisée par un appui moral de la part d'une institution très respectée et reconnue. Le prestige qui entourant l'OCDE a fourni aux normes du travail un soutien très apprécié par ceux soutenant la clause sociale[24]. Deuxièmement, l'OCDE, en publiant cette étude, a offert un cadre d'analyse qui a « dépassionné » débat, tout en permettant à certains membres réticents (Grande-Bretagne, Allemagne, etc.) d'être sensibilisés à la question à partir d'une grille d'analyse jugée comme étant neutre[25]. Troisièmement, l'OCDE a ouvert un chemin à l'OIT pour redéfinir le droit international du travail. À ce titre elle a redonné une légitimité à cette institution, ce que l'OIT n'a pas laissé passer. Enfin, quatrièmement, cette étude a permis d'arrondir les angles entre partisans et opposants à la clause, et ce au-delà de la sphère de ses membres. L'OCDE a

---

[21] Steve Charnovitz, « Book Review : Trade, Employment and Labour Standards: The OECD Study and Recent Developments in the Trade and Labor Standards Debate », *Temple International and Comparative Law Journal*, vol. 11, n° 1 (1997), pp. 131-163.
[22] Plus particulièrement, l'exclusion de la C138 sur l'âge minimum légal devait être l'objet de vifs commentaires.
[23] Steve Charnovitz, *loc. cit*., 1997.
[24] James Salzman et Julio Bacio Terracino, « Labor rights, Globalization and Institutions: The Role and influence of the Organisation for Economic Cooperation and Development », in Virginia A. Leary et Daniel Warner (dir.), *Social Issues, Globalisation and International Institutions : Labour Rights and the EU, ILO, OECD and WTO*, Leiden et Boston : M. Nijhoff, 2006, pp. 311–402.
[25] Gerda van Roozendaal, *op. cit*., pp. 168-171

même organisé une rencontre gouvernementale avec des représentants des gouvernements du Sud pour tenter de concilier les différentes parties. Mais à ce sujet, l'OCDE a subi un échec puisque ces pays ont persévéré dans leur déni, et ont même traité l'OCDE de « cheval de Troie » des pays riches. L'OCDE a d'ailleurs dû s'employer pour s'en défendre en ces termes durant la Conférence de Singapour :

> The OECD enjoys a remarkable and perhaps unique capacity for tackling complex cross disciplinary issues from an objective and hence credible position. Armed with highly trained professional talent drawn from all corners of the OECD universe, it is the captive of no one. It has proved that time and again whether the task at hand relates to trade, the environment, the challenges of job creation, the appropriate allocation of tax revenues through transfer pricing guidelines or complicated and hotly debated issues such as the relationships, if any, between fair trade and labour practices. Any perception that the analytical work of the Secretariat is controlled or manipulated by a select group of rich countries is simply wrong. The credibility of the Secretariat's analytical scholarship speaks for itself![26]

Lors de cette conférence ministérielle, l'OCDE a tenté d'utiliser cette expertise pour encourager les membres de l'OMC à accepter d'étudier la question du lien entre commerce et travail. Cela a été un échec. Mais, parallèlement, cette réunion ministérielle a invité l'OIT à se pencher sur la question des normes fondamentales. La table était donc mise pour une modification en profondeur du régime international du travail, ce à quoi s'est attelé le BIT, en vue de créer des « garde-fous » dans un contexte de mondialisation[27].

7.2 Changement de forum, acte 2 : le nouvel agenda de LôOIT et la *Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail* (1998)

7.2.1 Retour sur la crise de l'OIT depuis les années 1980

Nous avons volontairement omis de parler de l'évolution de l'OIT dans les deux chapitres précédents. Pour revenir à son évolution historique, il faut donc se replacer en 1980. Nous avions mis en évidence que de 1977 à 1980, les États-Unis se sont retirés de l'organisation. Par la suite, malgré le retour des États-Unis, le BIT a subi une triple crise, de 1980 à 1994.

---

[26] WTO, Conférence ministérielle, *Statement by Mr. Donald J. Johnston, Secretary-General, Organisation for Economic Co-operation and Development*, Singapour : WTO, 9 December 1996.

[27] C'est le titre de l'ouvrage qu'a écrit Michel Hansenne, dans lequel il revient sur les dix années passées à la direction du BIT. Voir : Michel Hansenne, *Un garde-fou pour la mondialisation : le BIT dans l'après-Guerre froide*, Gerpinnes et Genève : Quorum et Zoé, 1999.

Premièrement, l'organisation a subi une crise idéologique. En effet, les années 1980 ont été celles de la victoire des idées néo-libérales. L'arrivée simultanée de gouvernements conservateurs (Reagan, Thatcher) ainsi que le changement de doctrine des institutions financières internationales (Consensus de Washington) ont contribué à ce succès. Dans cette atmosphère, la très réformiste OIT, avec ses accents sociaux-démocrates, faisait tache dans le portrait. Son discours était décrédibilisé, tant auprès des gouvernements de nombreux pays que vis-à-vis des autres institutions onusiennes.

Deuxièmement, l'OIT a dû faire face à une crise institutionnelle et organisationnelle. Alors que son imposant corpus de conventions et de recommandations nécessitait un sérieux dépoussiérage, aucun directeur n'a été capable d'y faire face, en raison de conflits politiques et idéologiques. Par ailleurs, les années 1975 à 1990 ont été marquées par une stagnation de la ratification de ses principales conventions, faute de leadership, et par le fait que le nombre de ratifications atteignait parfois des niveaux élevés au-delà duquel il était difficile d'aller (cf. figure 7.1 ci-dessous, p. 344). Aussi, la multiplication des outils juridiques (conventions, recommandations) à la disposition de l'Organisation, combinée aux moyens limités à sa disposition pour les faire respecter a semblé discréditer son action.

Troisièmement, le BIT a paru désarmé face aux grandes mutations géopolitiques et économiques mondiales. Certes, la chute de l'Union soviétique et de l'ensemble du bloc de l'Est ont offert l'occasion de mettre en avant la représentation démocratique et pluraliste de l'organisation des relations de travail, comme le préconisaient les conventions de l'OIT, mais en même temps, cette organisation, en partie pensée pour faire face au bolchévisme, perdait ainsi son principal opposant, et était donc confrontée à un vide[28]. En outre, l'accroissement des flux de commerce et d'investissements internationaux a entraîné une nouvelle dynamique : la mondialisation. Or, l'OIT était pensée pour gérer l'interdépendance, et si ses fondements reposaient sur la nécessité de règles dans une économie ouverte, elle ne disposait pas d'un arsenal institutionnel suffisant pour faire face au nouveau contexte.

---

[28] Marieke Louis, *L'Organisation internationale du travail et le travail décent : un agenda social pour le multilatéralisme*, Questions contemporaines, Paris : L'Harmattan, 2011.

7.2.2 La relance de l'OIT et la gouvernance de la globalisation

C'est au milieu des années 1990 que la situation de l'OIT s'est progressivement améliorée. Le débat sur la clause sociale, dont nous avons pu illustrer les premières étapes, a très clairement servi le renouveau institutionnel de l'OIT. C'est sous la gouverne de son directeur général, Michel Hansenne, et de son principal conseiller juridique, Francis Maupin, que l'OIT a réussi à retrouver une place et une légitimité dans l'agenda international. Dès 1994, Michel Hansenne s'est donné pour ambition de redorer le blason de l'OIT. Lors de la CIT célébrant les 75 ans de l'organisation, il a rappelé aux États membres que la mondialisation ne pouvait pas se poursuivre sans respecter les droits des travailleurs. Il a alors formulé deux propositions. D'un côté, il fallait aménager le patrimoine normatif de l'organisation. Il a mandaté pour cela la commission des questions juridiques afin d'analyser la pertinence des conventions et recommandations toujours effectives. De l'autre côté, il fallait redonner de la vigueur au droit international du travail et pour ce faire attaquer de front la question du lien entre mondialisation, commerce, et droits des travailleurs. Suite à un débat houleux lors de la CIT de 1994, Hansenne a tout de même réussi à arracher un mandat pour la mise en place d'un *Groupe de travail sur la dimension sociale de la libéralisation du commerce international*. Celui-ci a eu pour large mandat de « débattre de tous les aspects pertinents de la dimension sociale de la libéralisation du commerce [29]». Cela dit, dans le contexte tendu que nous avons décrit, la question laissait entrevoir de fortes réticences de la part des pays récalcitrants à une éventuelle dérive protectionniste de la question. Toutefois, le DG semblait convaincu de la pertinence de sa mission :

> Que devions-nous chercher au juste ? En fait, trois choses: des règles communes ou, à tout le moins, des valeurs de référence communes marquant la volonté d'assurer partout la justice sociale par un dialogue tripartite; un engagement universel des États pour le respect de ces valeurs et la mise en œuvre de ces règles; enfin, un mécanisme de contrôle multilatéral et efficace du respect de ces engagements.[30]

La stratégie de la direction du BIT à ce sujet a consisté à proposer deux possibilités : soit intégrer des droits fondamentaux dans le système commercial multilatéral, soit mettre en place une nouvelle convention définissant les obligations des États-membres en termes de

---

[29] Michel Hansenne, *op. cit.*, p. 115
[30] *Ibid.*, p. 114.

droits fondamentaux, en limitant le lien avec le SCM à une simple coopération interinstitutionnelle. La première étape consistait bien sûr à définir le contenu des droits fondamentaux. Et sur ce point, le BIT a joué un rôle important. L'organisation a aussi pu bénéficier d'un regain d'intérêt pour les questions sociales, comme l'a attesté le sommet de Copenhague, en 1995. Ce sommet a réuni la plupart des chefs d'État des membres de l'ONU et a reconnu que la mondialisation, si elle procurait des avantages à ses membres, devait impérativement déboucher sur un partage plus équitable de ses fruits, à travers le « développement social »[31]. Cette initiative, applaudie par les syndicats internationaux, versait dans des propositions sociales toutes plus généreuses les unes que les autres, les droits des travailleurs n'étant pas en reste[32]. Mais, conformément à la tradition prévalant au sein du système onusien, tout cela reposait sur la bonne volonté des pays signataires. L'OIT a toutefois profité du regain d'intérêt pour les questions sociales pour relancer son action.

7.2.3 Vers la ratification de la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail

Fort de ce précédent, et s'appuyant sur les conclusions du rapport de l'OCDE précédemment commenté, l'OIT s'est à son tour attelée à la définition des droits fondamentaux. En attendant les délibérations de la commission de l'OIT chargée de rédiger un projet allant dans ce sens, la direction du BIT a commencé, dès 1995, à promouvoir la ratification des conventions

---

[31] « 1. Pour la première fois dans l'histoire, nous, chefs d'État et de gouvernement, sommes réunis sur l'invitation de l'Organisation des Nations Unies pour reconnaitre l'importance universelle du développement social et de l'amélioration de la condition humaine et pour œuvrer d'urgence à la réalisation de ces objectifs, dès à présent et pour le XXIe siècle.[…]
14. La mondialisation, […] ouvre de nouvelles possibilités pour une croissance économique soutenue et le développement de l'économie mondiale, en particulier dans les pays en développement. […] Par ailleurs, la rapidité des changements et la brutalité des ajustements s'accompagnent d'une aggravation de la pauvreté, du chômage et d'une désintégration sociale. […] En outre, les transformations globales de l'économie mondiale modifient profondément les paramètres du développement social dans tous les pays. », Organisation des Nations unies, *Rapport du Sommet Mondial pour le développement social*, Copenhague : ONU, 6-12 mai 1995, disponible à l'adresse URL : http://www.un.org/documents/ga/conf166/aconf166-9fr.htm

[32] Entre autres, retenons l'engagement 3 qui allait comme suite : « Engagement 3 : Nous nous engageons à favoriser la réalisation de l'objectif du plein emploi en en faisant une priorité de base de nos politiques économiques et sociales, et à donner à tous, hommes et femmes, la possibilité de s'assurer des moyens de subsistance sûrs et durables grâce à un emploi librement choisi et à un travail productif. […]
i) Nous nous efforcerons d'assurer des emplois de qualité et de défendre les droits et intérêts élémentaires des travailleurs et, à cet effet, de librement promouvoir le respect des conventions pertinentes de l'Organisation Internationale du Travail, dont celles ayant trait à l'interdiction du travail forcé et du travail des enfants, la liberté d'association, au droit de s'organiser et au droit de négociation collective, et au principe de la non-discrimination. » *Idem*.

fondamentales, afin d'accroitre progressivement sa légitimité. Toutefois il fallait évidemment plus pour assurer la pérennité de cette nouvelle orientation : une réforme institutionnelle était nécessaire.

Au sein du *Groupe de travail sur la dimension sociale de la libéralisation du commerce international*, Hansenne a commencé par faire une proposition « radicale » : étendre les mécanismes encadrant les libertés syndicales aux autres conventions jugées fondamentales. Bien évidemment, cette proposition n'a pas fait l'unanimité au sein du groupe de travail[33]. Si les syndicats et les pays membres de la coalition pro-clause sociale se sont réjouis, les employeurs et les pays du sud ont vu d'un mauvais œil cette idée. En revanche, suite à une proposition de la délégation des employeurs, l'organisation s'est penchée sur la possibilité de créer un mécanisme de surveillance des normes fondamentales conforme à la Constitution de l'OIT. La lutte entre partisans et opposant à la clause sociale a donc implicitement continué dans l'enceinte de l'OIT. Le directeur de l'OIT a d'ailleurs profité du tollé soulevé par sa non-participation à la Conférence ministérielle de Singapour pour repartir à l'offensive[34].

Dès 1997, la direction du BIT a profité du rapport annuel pour « saisir la balle au bond »[35], suite à la Déclaration de Singapour (cf. chapitre précédent). Selon cette dernière, le mandat de protéger les droits fondamentaux des travailleurs revenait à l'OIT, seule institution compétente en la matière. Hansenne a pris la déclaration au mot et a prétendu que, pour ce faire, il fallait que l'OIT révise son architecture institutionnelle afin de garantir l'effectivité de la protection des droits fondamentaux dans le contexte de la mondialisation. Pour reprendre ses termes :

> La reconnaissance de la signification particulière des droits fondamentaux dans le contexte de la libéralisation des échanges a trouvé une dernière consécration importante dans la Déclaration ministérielle de Singapour où les ministres du Commerce, tout en

[33] Michel Hansenne, *op. cit.* ; et Christophe Bezou, *La clause sociale : la négociation internationale menée par l'OIT*, Paris : Eska, 2008.

[34] Alors que le Directeur général de l'OMC avait invité Hansenne à venir à la Conférence de Singapour, ce dernier a dû faire face à une annulation de dernière minute suite à l'opposition des pays contre la clause sociale (alors que le FMI, la Banque mondiale, la CNUCED, ou encore l'OCDE y avaient été invités). Cette absence a clairement desservi les pays anti-clause sociale. En plus de l'attention médiatique, cette décision a impliqué l'omniprésence du thème commerce-travail lors de la conférence, comme nous avons pu le voir. Et à Hansenne de conclure : « L'invitation retirée ne constituait pas pour nous un échec, mais une opportunité. Après tout, l'absence de l'OIT à Singapour a été soulignée par la presse internationale et attiré l'attention de l'opinion publique sur un sujet traditionnellement discuté entre initiés. » Voir : Michel Hansenne, *op. cit.,* p. 125.

[35] *Ibid.*

> affirmant la légitimité de l'avantage comparatif des pays en développement à bas salaires, ont expressément renouvelé « [leur] engagement d'observer les normes fondamentales du travail internationalement reconnues » et précisé que l'OIT « est l'organe compétent pour établir ces normes et s'en occuper » . La question est dès lors de savoir si (et de quelle manière) l'OIT peut assurer le respect de ces droits fondamentaux par l'ensemble des partenaires du système commercial multilatéral comme ils en ont exprimé la volonté à Singapour. *Ma réponse est un oui sans équivoque.* Il suffirait après tout pour que ces droits soient universellement assurés que le petit nombre de partenaires du système commercial multilatéral qui ne l'ont pas encore fait ratifie les conventions internationales du travail relatives. Le succès assez encourageant de la campagne de ratifications que j'ai engagée depuis 1995 montre que l'objectif n'est peut-être pas hors de portée.[36]

Et de préciser que :

> La différence des conditions et niveaux de protection est dans une certaine mesure liée à la différence des niveaux de développement. On ne peut refuser aux pays en développement les avantages (relatifs et transitoires) qui en découlent sous peine de leur refuser de participer aux bénéfices de la mondialisation et, par voie de conséquence, à la possibilité d'un développement social ultérieur. [… Mais] pour être légitime, ce raisonnement suppose cependant une condition fondamentale: le respect de certaines règles du jeu communes. Il suppose que certains droits fondamentaux, sans lesquels les travailleurs ne peuvent être assurés d'obtenir leur juste part des fruits du progrès économique généré par la libéralisation des échanges, soient garantis par l'ensemble des partenaires du système commercial multilatéral. La liste de ces droits ne semble plus guère prêter à contestation: liberté syndicale et négociation collective, interdiction du travail forcé, y compris celui des enfants, non-discrimination (sous la forme notamment du principe « à travail égal, salaire égal » proclamé dans la Constitution).[37]

Cette prise de position a nécessairement fait des vagues. Les pays non alignés ont profité de la CIT de 1997 pour s'opposer à l'idée selon laquelle l'OIT était dotée d'un prétendu mandat par la Conférence de Singapour[38]. Il s'agissait des mêmes pays qui défendaient que l'OIT était la seule institution compétente en la matière sept mois plus tôt… Tout cela accrédite aujourd'hui l'idée que la stratégie de ces pays était bien de bloquer toute tentative sérieuse visant à promouvoir des outils internationaux pour défendre les droits des travailleurs.

Malgré cette vive opposition, la CIT a mandaté le Bureau pour préparer « l'inclusion éventuelle d'une déclaration solennelle sur les droits fondamentaux des travailleurs, à l'ordre

---

[36] Bureau international du travail, *L'action normative de l'OIT à l'heure de la mondialisation*, Rapport du Directeur général, 85ème session de la CIT, Genève : OIT, 1997, disponible à l'adresse URL : http://www.ilo.org/public/french/standards/relm/ilc/ilc85/dg-rep.htm

[37] *Idem*.

[38] Les arguments alors exposés alors contre les droits fondamentaux et universels étaient toujours les mêmes : réduction des avantages comparatifs des PED et impérialisme juridique.

du jour de la CIT de 1998 [39]». Ce processus a fini par faire émerger un texte consensuel, soumis pour approbation à la quatre-vingt-sixième session de la CIT, en 1998. Cette déclaration a été le fruit de compromis et a permis de consacrer l'universalité des normes fondamentales. Du point de vue du clan pro-clause sociale, ce texte a offert la garantie que le commerce et le développement n'étaient pas des conditions suffisantes pour garantir le progrès social :

> Attendu que la croissance économique est essentielle, mais *n'est pas suffisante pour assurer l'équité, le progrès social et l'éradication de la pauvreté*, et que cela confirme la nécessité pour l'OIT de promouvoir des politiques sociales solides, la justice et des institutions démocratiques;
>
> Attendu que, dans le but d'assurer le lien entre progrès social et croissance économique, la garantie des principes et des droits fondamentaux au travail revêt une importance et une signification particulières en donnant aux intéressés eux-mêmes la possibilité de revendiquer librement et avec des chances égales leur juste participation aux richesses qu'ils ont contribué à créer, ainsi que de réaliser pleinement leur potentiel humain;[40]

Plus encore, comme ces droits fondamentaux sont universels, et compris dans la Constitution de l'OIT, tout membre est donc dans l'obligation de les faire respecter :

> Attendu que l'OIT est l'organisation internationale *mandatée par sa Constitution*, ainsi que l'organe compétent pour établir les normes internationales du travail et s'en occuper, et *qu'elle bénéficie d'un appui et d'une reconnaissance universels en matière de promotion des droits fondamentaux au travail*, en tant qu'expression de ses principes constitutionnels;
>
> Attendu que, dans une situation d'interdépendance économique croissante, il est *urgent de réaffirmer la permanence des principes et droits fondamentaux* inscrits dans la Constitution de l'Organisation ainsi que de promouvoir leur application universelle;
>
> La Conférence Internationale du Travail […]
>
> 1. Rappelle:
>
> (a) qu'en adhérant librement à l'OIT, l'ensemble de ses Membres ont accepté les principes et droits énoncés dans sa Constitution et dans la Déclaration de Philadelphie, et

---

[39] CIT, *Compte rendu de la 85ème Conférence internationale du travail*, BIT, Genève, 1997. Pour trouver une formule consensuelle, un comité regroupant des pays du Nord et du Sud, des représentants des organisations patronales et syndicales ont travaillé de concert avec la direction du Bureau. Durant les rencontres de ce comité, les acteurs les plus réticents à une déclaration n'ont cessé de promouvoir la formule la moins contraignante possible. Les « épouvantails » du protectionnisme, et des sanctions commerciales « impérialistes » devaient d'ailleurs être explicitement écartés des solutions envisageables. Gerda van Roozendaal, *op. cit*., pp. 191-193.

[40] Organisation internationale du travail, *Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail*, adoptée par la 86ème conférence internationale du travail, Genève : OIT, 1998, disponible à l'adresse URL : http://www.ilo.org/declaration/thedeclaration/lang--fr/index.htm

> se sont engagés à travailler à la réalisation des objectifs d'ensemble de l'Organisation, dans toute la mesure de leurs moyens et de leur spécificité;
>
> (b) que ces principes et droits ont été exprimés et développés sous forme de droits et d'obligations spécifiques dans des conventions reconnues comme fondamentales, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Organisation.
>
> 2. *Déclare que l'ensemble des Membres, même lorsqu'ils n'ont pas ratifié les conventions en question, ont l'obligation, du seul fait de leur appartenance à l'Organisation, de respecter, promouvoir et réaliser, de bonne foi et conformément à la Constitution, les principes concernant les droits fondamentaux qui sont l'objet desdites conventions*, à savoir:
>
> (a) la liberté d'association et la reconnaissance effective du droit de négociation collective;
>
> (b) l'élimination de toute forme de travail forcé ou obligatoire;
>
> (c) l'abolition effective du travail des enfants
>
> (d) l'élimination de la discrimination en matière d'emploi et de profession.[41]

Concrètement, cet engagement a consacré huit conventions comme étant « fondamentales » : la Convention sur le travail forcé (C29, 1930) ; la Convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical (C87, 1948) ; la Convention sur le droit d'organisation et de négociation collective (C98, 1949) ; la Convention sur l'égalité de rémunération (C100, 1951) ; la Convention sur l'abolition du travail forcé (C105, 1957) ; la Convention concernant la discrimination (emploi et profession) (C111, 1958) ; la Convention sur l'âge minimum (C138, 1973) ; la Convention sur les pires formes de travail des enfants (C182, 1999)[42].

Du point de vue du clan anti-clause sociale, il fallait garantir deux choses. Premièrement cette déclaration ne devait pas laisser la porte ouverte à des mécanismes de sanction. Deuxièmement, elle ne devait pas être mobilisée à des fins protectionnistes. Cela a mené les auteurs de la déclaration à ménager leurs susceptibilités :

> La Conférence Internationale du Travail […]
>
> 4. Décide que, pour donner plein effet à la présente Déclaration, un mécanisme de suivi promotionnel, crédible et efficace sera mis en œuvre conformément aux modalités

---

[41] *Idem*.

[42] Cette dernière convention a été adoptée après la Déclaration de 1998, mais elle a été immédiatement intégrée au sein de la DDFT.

> précisées dans l'annexe ci-jointe, qui sera considérée comme faisant partie intégrante de la présente Déclaration.[43]
>
> 5. Souligne que les normes du travail ne pourront servir à des fins commerciales protectionnistes et que rien dans la présente Déclaration et son suivi ne pourra être invoqué ni servir à pareilles fins; en outre, l'avantage comparatif d'un quelconque pays ne pourra, en aucune façon, être mis en cause du fait de la présente Déclaration et son suivi.[44]

La *Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail* (DDFT, ci-après) a donc été le fruit d'un long travail de négociation œuvrant à dégager un consensus. Malgré le caractère mesuré du texte, de farouches opposants au renforcement juridique des droits des travailleurs ont essayé d'empêcher la ratification de la Déclaration[45], en vain. La déclaration a été adoptée avec une écrasante majorité[46].

7.2.4 Portée de la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail

Cette déclaration a fait l'objet de nombreuses analyses quant à sa pertinence, son efficacité ou encore ses effets. Essentiellement, trois critiques ont été adressées à la Déclaration. Premièrement, certains ont prétendu que la consécration officielle de ces droits fondamentaux impliquait par défaut la mise à l'écart de tous les autres droits inclus dans les multiples conventions administrées par l'OIT[47]. De fait, en raison de la limitation budgétaire de l'OIT, et de la place croissante accordée aux droits fondamentaux, moins de ressources ont été consacrées aux autres normes du travail, sans qu'elles ne soient pour autant abandonnées. Cela dit, le *statu quo* ne semblait pas une meilleure option dans un contexte où le BIT était marginalisé. Un mouvement était donc nécessaire pour replacer l'OIT sur la carte de la gouvernance globale, et cette déclaration a contribué à son retour en force. La deuxième objection : selon des auteurs tiers-mondistes, la consécration de l'universalité de ces normes

---

[43] Selon cette annexe, « Le suivi décrit ci-après aura pour objet d'encourager les efforts déployés par les Membres de l'Organisation en vue de *promouvoir* les principes et droits fondamentaux consacrés par la Constitution de l'OIT ainsi que par la Déclaration de Philadelphie et réitérés dans la présente Déclaration. » En conséquence, tout mécanisme de sanction est exclu. », *ibid.*

[44] *Ibid.*

[45] Le dernier jour, alors que l'affaire semblait bouclée, le représentant gouvernemental de l'Égypte, lors de la Convention, a appelé à un vote sur la déclaration. Espérant l'absence du quorum, l'objectif était de retarder sa consécration finale. Ils ont échoué, le quorum étant atteint, et la déclaration faisait désormais partie du corpus juridique de l'OIT. Michel Hansenne, *op. cit*., p. 130.

[46] Le résultat des votes était le suivant : 26 880 voix pour, 315 contre et 2520 abstentions. *Ibid*., p. 130.

[47] Philip Alston, « 'Core labour standards' and the transformation of the international labour rights regime », in Virginia A. Leary et Daniel Warner (dir.), *op. cit.*, pp. 1-83.

n'a fait que démontrer la domination de l'Occident. En effet, les normes prétendues fondamentales ne seraient que des normes occidentales soumettant les pays du Sud à des pratiques étrangères[48]. Enfin, troisième objection : cette déclaration se résumerait à un effet d'annonce. Aucun nouveau mécanisme ne s'est greffé, impliquant la perpétuation des travers de l'OIT, à savoir de beaux principes sans moyens effectifs de les appliquer[49]. À certains égards, cette critique est justifiée, bien que la capacité d'observation des pratiques des membres ait clairement augmenté suite à la déclaration.

Ces critiques ne doivent toutefois pas faire oublier l'essentiel : de nombreux progrès ont été accomplis grâce à cette déclaration. Le premier d'entre eux concerne le taux de ratification moyen des conventions fondamentales. En 1995, au moment où le BIT a entamé sa campagne en faveur de la ratification des conventions fondamentales, le taux de ratification mondial moyen était d'environ 62 % environ. En 1998, ce taux est passé à 68 %. En 2011, le taux de ratification de ces conventions s'est établi à plus de 90 %, soit une progression de plus de vingt points de pourcentage en seize ans. Or, il faut rappeler que la ratification des conventions implique une surveillance plus poussée de l'action des pays par le BIT. La campagne pressant en faveur d'une clause sociale a clairement permis de contribuer à ce résultat. En effet, si les pays en développement, et particulièrement ceux d'Asie, ont fréquemment condamné toutes les initiatives promouvant les clauses sociales, ils ont dû admettre l'existence des normes fondamentales ne serait-ce que pour enlever un argument aux défenseurs des droits du travail. Ce faisant, ces pays ont reconnu que les DFT ne sont pas des biens de luxe ou des produits de l'impérialisme, mais bien des normes partagées. En concédant qu'elles relèvent de la Constitution de l'OIT, ils ont admis que ces droits véhiculent des valeurs partagées par tous. De fait, suite à la déclaration, les pays en développement ont augmenté leur taux de ratification des conventions fondamentales (figure 7.1). Si les pays d'Europe de l'Est sont ceux dont le taux de ratification a le plus rapidement

---

[48] Tadashi Hanami, « Deregulation and International Regulation: An Asian Perspective », in Roger Blanpain et Marco Biagi (dir.), *Changing Industrial Relations & Modernisation of Labour Law: Liber Amicorum in Honour of Professor Marco Biagi*, La Haye : Kluwer Law International, 2003, pp. 173-180.

[49] Brian A. Langille, « Core Labour Rights. The True Story », in Virginia A. Leary et Daniel Warner (dir.), *op. cit.*, pp. 89-123.

progressé[50], l'Afrique, l'Asie et les Amériques ne sont pas demeurées en marge, et ils ont clairement pris part à cette campagne de ratification. Même si aucune obligation n'en découlait, la Déclaration a incité les pays à se soumettre au jeu de la ratification des conventions fondamentales, accroissant ainsi la surveillance de leur mise en œuvre.

Figure 7.1 Taux de ratification des huit conventions fondamentales de lôOIT, par continent, de 1931 à 2011

Source : Nos calculs d'après les informations des bases de données de l'OIT (ILOLEX)

Enfin, la DDFT s'est accompagnée de la mise en place d'un triple processus de contrôle, en vue de conforter sa mise en œuvre. Premièrement, le BIT a été chargé de mettre en place une procédure de suivi des pays n'ayant pas ratifié une ou plusieurs des huit conventions fondamentales, et ce afin de consacrer leur valeur universelle[51]. Deuxièmement, le BIT a dès lors produit un rapport annuel dressant un portrait global au sujet de la mise en œuvre des

[50] Il est à noter que l'accroissement du taux de ratification des pays de l'Est est essentiellement dû à la désintégration de certains pays, chaque nouvelle nation ratifiant des conventions qui avaient déjà été paraphées par les entités qui les fédéraient (URSS, Yougoslavie, Tchécoslovaquie).

[51] Anne Trebilcock, « The ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work: A New Tool », in Roger Blanpain et Christian Engels (dir.), *The ILO and the Social Challenges of the 21st Century: the Geneva Lectures*, La Haye, Londres et Boston : Kluwer Law International, 2001, pp. 105-116 ; Tomi Kohiyama et María Marta Travieso, « Une révolution de velours dans l'ordre juridique international en matière de droits fondamentaux des travailleurs », in Jean-Claude Javillier et Bernard Gernigon (dir.), *Les normes internationales du travail : un patrimoine pour l'avenir Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos*, Genève : Bureau international du travail, 2004, pp. 121-158 ; Janelle M. Diller, « Globalization, Values, and International Law in the World of Work », in Jean-Claude Javillier et Bernard Gernigon (dir.), *op. cit.*, pp. 645–657.

huit conventions. Enfin, troisièmement, suite à cette déclaration, un plan de coopération technique a été mis en place pour assurer que la déclaration se traduise par une application concrète des huit DFT. L'OIT a donc pu bénéficier d'une marge de manœuvre exceptionnelle au sujet de ces normes fondamentales. Sans pouvoir miser sur des sanctions, l'organisation a évalué le degré d'application des huit conventions fondamentales, même pour les pays ne les ayant pas ratifiées. Par ailleurs, la consécration universelle de ces droits a permis d'en faire des références incontournables dans tous les autres forums comme nous l'observerons ultérieurement.

7.2.5 Le rôle des États-Unis dans l'émergence de la déclaration

Quel rôle les États-Unis ont-ils joué dans ce renouveau ? Il serait exagéré accorder aux États-Unis tout le crédit pour la mise en œuvre de cette déclaration. Mais il serait encore plus faux de prétendre qu'ils y ont été étrangers. Premièrement, ce sont eux qui ont promu les premiers la mise en place d'un groupe de travail à l'OIT sur la question du lien entre les normes du travail et le commerce. Selon Alexis Herman, deuxième secrétaire au travail du président Clinton :

> The [Clinton] administration has launched working group in both the ILO and the OECD to look at the issue of labor dimensions as parts of trade liberalization.[52]

Par ailleurs, la DDFT répondait au vœu américain de procéder à la réforme institutionnelle de l'OIT[53]. De ce point de vue, les États-Unis ont applaudi le fait de se concentrer sur les sept (puis huit) conventions fondamentales, ce que Reich appelait lui-même le cœur de la régulation du travail. Par ailleurs, si le BIT n'a pas eu plus « de dents » qu'il n'en avait auparavant, la déclaration a introduit deux réformes saluées par les Américains : la proclamation de l'universalité des normes et l'amélioration du suivi effectué.

---

[52] United States Congress, Senate, Committee on Finance, *U.S. trade Policy in the era of globalization*. « Statement of Hon. Alexis Herman, Secretary of labor », Hearings, One Hundred Sixth Congress, first session, Washington D.C. : U.S. Govt. Print. Off., 26, 27 et 28 janvier, 1999, p. 93.

[53] Essentiellement, le malaise américain par rapport à cette organisation était de cinq ordres. En effet : 1) Ils considéraient qu'elle n'était pas le produit direct de l'ordre international planifié après la Deuxième Guerre mondiale ; 2) ils critiquaient la politisation de l'organisation à des fins autres que celle définie par son mandat ; 3) ils pointaient la limitation juridique de l'action de l'OIT qui n'avait « pas de dents » ; 4) il jugeaient la culture sociale-démocrate de l'organisation comme étant étrangère aux traditions philosophiques américaines ; et 5) ils soutenaient que la multiplication des outils juridiques, des comités et des appareils bureaucratiques était nuisible à la crédibilité et à l'efficacité de l'organisation.

En dernier lieu, il convient d'évaluer le degré d'influence qu'a eue la coalition travailleurs-libéraux dans la réalisation de cette déclaration. À ce titre, il faut insister sur la capacité qu'a eue la CISL à faire émerger un consensus dans le camp des travailleurs au sujet de la déclaration[54]. Bien évidemment, les syndicats auraient aimé que la DDFT ait « plus de dents », qu'elle mentionne explicitement la nécessisté de lier libéralisation du commerce et amélioraiton des normes du travail et qu'elle ne fasse pas référence au protectionnisme. Mais, dans le contexte du nécessaire compromis, les représentants des travailleurs se sont accommodés du texte final, consacrant tout de même des droits fondamentaux, dont le droit d'association, jugé essentiel.

Cette étape était loin d'être un épiphénomène. En plus de consacrer l'universalité des droits fondamentaux, la déclaration de 1998 a clairement contribué à l'émergence d'un BIT plus offensif, légitimant ainsi son rôle dans le contexte de la mondialisation. Ceci n'était pas étranger à la volonté sans faille de Michel Hansenne. Son successeur à la direction générale du BIT, Juan Somavia, s'est d'ailleurs appuyé sur cet héritage pour lancer un agenda organisationnel et politique à la fois novateur et ambitieux : le travail décent. D'une organisation discréditée et jugée désuète, la DDFT a revigoré l'OIT et a réintroduit le thème de la justice sociale dans un contexte globalisé. En dernier lieu, cette Déclaration a fait office de victoire pour les défenseurs des droits des travailleurs. Par la suite, les partisans de la clause sociale ont pu défendre leur nouvel agenda : « la globalisation à visage humain ». Si cela reste avant tout un slogan politique lancé par Clinton, les partisans de la clause sociale ont abordé la Conférence ministérielle de l'OMC de Seattle (1999) avec un regain de confiance, grâce à cette DDFT.

[54] Roozendaal, *op. cit.*,

7.3 Le social prime sur le commerce ? La montée des tensions : de lôabsence de Fast-Track à la Conférence de Seattle (1997-1999)

7.3.1 La politique commerciale américaine au point mort. L'absence de consensus pour adopter une nouvelle loi commerciale

Pour orienter la politique commerciale des États-Unis vers la promotion d'une globalisation à visage humain, Clinton devait miser sur autre chose que l'esthétique du slogan. Deux conditions devaient en effet être réunies : convaincre son pays ainsi que les autres pays de la pertinence d'un tel programme. Or, Clinton a essuyé un affront des deux côtés. Nous nous concentrerons d'abord sur l'échiquier politique américain pour revenir ultérieurement sur le jeu des négociations internationales.

Malgré sa réélection, Clinton ne pouvait concrétiser son agenda progressiste, car il devait composer avec un Congrès majoritairement républicain et conservateur. Cela l'a obligé à faire un certain nombre de compromis, dont l'exercice de coupures budgétaires notamment dans les programmes sociaux. Bien évidemment, tout cela ne convenait pas vraiment aux démocrates, et encore moins à son aile progressiste. Il faut de plus ajouter que la « pilule » de l'ALÉNA n'était toujours pas passée dans la gorge des syndicats et des autres membres de la coalition travailleurs-libéraux.

Dans ce contexte polarisé, Clinton a tenté de renouveler la procédure de *Fast-track*, et ce avec trois objectifs[55] : entamer un nouveau cycle de négociation à l'OMC ; conclure la mise en place d'une Zone de libre-échange des Amériques ; et entamer des négociations bilatérales, entre autres avec le Chili.

Le climat dans lequel le débat sur le *Fast-Track* s'est déroulé n'était en rien celui du consensus bipartisan, mais plutôt celui de la politisation à outrance. Et si un centre démocrate-républicain était prêt à appuyer n'importe quelle loi relançant les perspectives de

[55] L'annonce a été faite dès le discours sur l'État de l'Union, en février 1997, justifiant ce choix par le fait qu'il fallait que l'économie américaine reste dans le train de la prospérité globale, plutôt que d'être laissée de côté. Voir : I. M. Destler, *American Trade Politics*, 4th ed., Washington, DC : Institute for International Economics, 2005, p. 263.

négociations commerciales, la gauche démocrate prosyndicale et la droite républicaine n'étaient pas prêtes à faire n'importe quel compromis. Pour résumer le dilemme du président, soit il renforçait considérablement ses engagements en termes de normes du travail et d'environnement, auquel cas il renonçait au vote de la majorité républicaine ainsi qu'à l'approbation du milieu des affaires ; soit il renonçait à renforcer ces questions, auquel cas il se privait de l'appui de son propre parti, minoritaire à la Chambre (200 représentants) ; soit il ménageait la chèvre et le chou, s'aliénant ainsi des élus des deux bords.

De l'étude de différentes auditions réalisées au Congrès sur le sujet[56], nous pouvons conclure que la coalition travailleurs-libéraux était très mobilisée. Lors des auditions publiques de la Commission des Finances du Sénat sur la loi commerciale, en 1997, le représentant de l'AFL-CIO a clairement expliqué les termes de l'alternative. En raison de l'affront qu'avait subi la coalition lors de la ratification de l'ALÉNA, le soutien au *Fast-Track* était conditionnel à l'inclusion d'une clause sociale dans les différents accords. Selon Richard Trumka :

> The international trading system can and should bring broadly shared benefits, but our current trade policy is lopsided. It protects copyrights but not labor rights. It takes care of international investors, but not environment. […] The AFL-CIO will oppose fast-track legislation that does not require enforceable labor and environmental standards in the core of any new agreement. Limiting fast-tack in this way will send the clearest possible message, both to our negotiators and to our trading partners, that we are ready and willing to chart a new path in the global economy and that no country should be able to gain a competitive advantage by sacrificing its environment and its workforce. […] We must drastically rethink the trade and investment rules we need as week approach the 21st century. We need to protect core labor rights and environmental standards rights in the body of any new trade agreement, and this must be written into fast-track legislation. That is, the preferential treatment allowed by fast track, a no-amendment vote and a streamlined time table should apply only to agreement that contain enforceable provisions on workers' rights and environmental standards. […] we have learned from the experience of 20 years that simply listing workers' rights along with other negotiating objectives is insufficient. The AFL-CIO is open to expanding trade through bilateral and multilateral agreements, so long as those agreements reflect the legitimate concerns of workers and communities and not just those of business. Past trade

[56] United States Congress, Senate, Committee on Finance, *Need for renewal of fast-track trade authority*, Hearings, One Hundred Fifth Congress, first session, Washington D.C. : U.S. Govt. Print. Off., 3 juin 1997. United States Congress, Senate, Committee on Finance, *Implementation of fast track trade authority*, Hearings, One Hundred Second Congress, first session, Washington D.C. : U.S. Govt. Print. Off., 30 septembre 1997. United States, House of Representatives, Committee on International Relations, Subcommittee on International Economic Policy and trade, *Fast track , NAFTA, Mercosur and Beyond : does the road lead to a free trade area of the Americas ?*, Hearings, One Hundred Fifth Congress, first session, Washington D.C. : U.S. Govt. Print. Off., 9 juillet 1997.

> agreements have taken care of employers' rights. Future trade agreement should protect the people who do the work and the environment that we all share. Mr. Chairman, we stand ready to work with you and members of the Committee to structure the legislation that will bring shared prosperity to all the workers of the world and in our hemisphere.[57]

Commentant après le vote les raisons de l'opposition au *Fast-track*, le champion parlementaire pro-clause sociale, Sander Levin, arrivait à la même conclusion. Si on doit relancer la procédure de *Fast-track*, les droits des travailleurs doivent être clairement identifiés et défendus en son sein :

> "We can't restart fast-track unless we rethink it" said Congressman Levin, who opposed the administrations' proposal for fast-track renewal. […] he suggested that the argument is not between those who support globalization and those who oppose it -globalization is inevitable. But the context of globalization has changed. Ten years ago, the context was mainly the United States, Europe and Japan; today, the whole world is caught up in the process, including the newly industrializing countries. The new question posed by this change have to do with the rules of competition between industrial and developing countries, how workers are treated, and the extent to which those countries should be expected to share the burden of protecting the environment. The ones, Levin maintained is on those who have to put a straitjacket" on the scope of fast track legislation, by limiting or preventing inclusion of social and environmental issues associated with trade, to remove this constraint so that these questions can be addressed […][58]

Concrètement, les clauses sociales et environnementales étaient au cœur de la polémique. Clinton a lancé une première proposition de loi assez substantielle de ce point de vue. Celle-ci a été remaniée par les comités du Congrès dominés par les républicains, et ce à partir des recommandations du milieu des affaires. Cette nouvelle façon de faire était loin de faire l'unanimité. Gerphardt et Bonior, respectivement numéros un et trois des démocrates au Congrès, étaient franchement hostiles à la démarche. Ces derniers considéraient la ratification de l'ALÉNA comme ayant été un affront et refusaient de cautionner le nouveau texte proposé. Parallèlement, la version républicaine du projet de loi était clairement rejetée par les représentants syndicaux :

---

[57] United States Congress, Senate, Committee on Finance, *op. cit.*. « Statement of Richard L. Trumka, secretary-treasurer of AFL-CIO, », 3 juin 1997, p. 31, 32 et 33. En annexe à son témoignage, il joignait la déclaration des syndicats des Amériques qui défendait avec vigueur un agenda pro-clause sociale : « There must be recognition of core labor standards and the creation of mechanisms for effective compliance with these by the countries in the FTAA, including : Freedom of association ; Right to organize and bargaining collectively ; Restriction of child labor and forced labor ; Banning of employment discrimination on the basis of sex, race and religion. Declaration of the Workers of the Americas. Democracy, development and social justice in the Americas, 12-13 mai 1997, publié en annexe dans : *ibid.*, p. 75.

[58] Jeffrey J. Schott, éd., *Restarting fast track*, Washington DC : Institute for International Economics, 1998, p. 11.

> Rather than ensuring that future trade agreements contain enforceable protections for worker rights and the environment, the present fast-track proposal actually guarantees that agreements on worker rights and environmental standards will NOT be subject to fast-track treatment.[59]

D'autres membres de la coalition ont vertement critiqué cette initiative de Clinton[60]. Malgré toutes ces critiques provenant des progressistes, et surestimant le soutien de son propre camp, Clinton a soumis le texte au vote. Cela s'est soldé une défaite : 243 non (172 démocrates et 71 républicains) contre 180 oui (29 démocrates et 151 républicains). Les divergences quant à la bonne politique commerciale étaient insolubles dans un contexte politisé et centré sur les questions sociales. Tout cela a participé à la déroute de la Conférence ministérielle de l'OMC dont Clinton était l'hôte, en novembre et décembre 1999.

Malgré cet échec, l'exécutif n'a pas ménagé ses efforts pour promouvoir un agenda commercial tablant sur l'arrimage de l'ouverture au progrès social. En tant que responsable des relations extérieures, Clinton a usé de tous les leviers à sa disposition pour relier le commerce aux normes du travail. Il a par ailleurs profité de sa présidence pour modifier ce que les spécialistes appellent la diplomatie du travail[61]. Alors que l'agenda de la Guerre froide menait le Département d'État à choisir les options internationales (syndicats, soutiens politiques) en fonction de la lutte contre le communisme, le nouvel agenda de la diplomatie du travail était quant à lui axé sur le respect des droits fondamentaux au travail. Preuve de ce nouvel activisme : la mise en place d'un comité consultatif portant sur la diplomatie du travail (Advisory Committee on Labor Diplomacy, abrogé depuis) ; et l'entrée en fonction d'un représentant spécial sur les questions internationales relatives au travail (Special Representative for International Labor Affairs, toujours en fonction). Cette nouvelle diplomatie était liée à la question des clauses sociales, puisque, fort de cet agenda, les diplomates mandatés sur ces questions ont organisé un travail de longue haleine visant à convaincre le plus de pays possible à accepter de discuter de la question, à l'OMC. Si ces nouvelles initiatives n'ont pas toujours été heureuses, il faut reconnaitre que certains pays ont changé d'allégeance lors de la Conférence de Seattle, comme nous allons le voir.

---

[59] United States Congress, Senate., Committee on Finance, *op. cit.*, « Statement of Richard L. Trumka, secretary-treasurer of AFL-CIO, », 30 septembre 1997, p. 84.

[60] Pharis Harvey, « Clinton's Fast-Track Proposal Sells Out Labor and Environment », Washington D.C. : ILRF 17 septembre 1997, disponible à l'adresse URL : http://www.laborrights.org/news/11502

[61] Nicholas A. Stigliani, « Labor Diplomacy: A Revitalized Aspect of US Foreign Policy in the Era of Globalization », *International Studies Perspectives*, vol. 1, n° 2 (2000), pp. 177–194.

En complément, il faut mentionner qu'un mécanisme de préférences unilatérales adressé au pays des Caraïbes (Loi sur le Partenariat commercial avec le bassin des Caraïbes ou *Caribbean Basin Trade Partnership Act :* CBPTA) a été considérablement renforcé en 2000 par rapport au CBERA de 1983 et 1991, mettant de l'avant un vocabulaire plus incisif quant aux normes du travail[62]. Conformément à son agenda pour une globalisation à visage humain, Clinton contribué à l'émergence d'un nouveau programme de préférences commerciales : la Loi sur la croissance et les perspectives économiques de l'Afrique (African Growth Opportunity Act : AGOA), votée en 2000 par le Congrès. Ces initiatives provenaient aussi de deux Représentants progressistes, devenus les nouvelles vedettes parlementaires de la coalition travailleurs-libéraux : Sander Levin et Charles Rangel. Suite à ces précisions, revenons sur l'évolution de la question au niveau du système commercial multilatéral.

7.3.2 La coalition travailleurs-libéraux en action : les demandes de clause sociale multilatérale au sein des instances américaines

Le chemin qui a mené à la Conférence de Seattle a été marqué par de nombreuses discussions à l'intérieur des États comme au niveau international[63]. Il a été entendu qu'un nouveau cycle de négociations serait lancé lors de la Conférence de Seattle, en 1999, sans qu'il n'y ait de consensus sur le contenu de celui-ci[64]. L'absence d'une procédure de *Fast-track* obligeait l'exécutif américain à limiter le contenu du nouveau cycle et à l'arrimer le plus possible aux

---

[62] En 1983, la loi exigeait du Président qu'il juge du « degré auquel les travailleurs dans ce pays se voient offrir des conditions de travail raisonnables et bénéficient du droit de s'organiser et de négocier collectivement ». En 1990, la nouvelle loi exigeait que le président « prenne en compte si le pays a fait ou va faire des démarches ou non pour offrir à ses travailleurs les droits des travailleurs internationalement reconnus » (les DTIR). En 2000, la nouvelle loi allait plus loin encore : le président devait « évaluer jusqu'à quel point (in extent to which) le pays assure le respect des droits des travailleurs internationalement reconnus ». United states, *United States-Caribbean Basin Trade Partnership Act*, Title II, of the Trade Act of 2000, Pub. L. 106-200. Voir : Alisa DiCaprio, *loc. cit*., p. 4.

[63] Relevons qu'en 1998, une Conférence ministérielle s'est tenue à Genève pour y célébrer les cinquante ans du SCM. Dans une ambiance de consensus, il ne s'est pas décidé grand-chose. Si certains dirigeants (États-Unis, UE, Royaume-Uni, Norvège, Afrique du Sud) ont rappelé leur attachement aux normes fondamentales du travail, rien n'a été décidé lors de cette réunion. L'ambiance protocolaire et la perspective d'une victoire prochaine au sein de l'OIT obligeaient chaque partie à une certaine retenue. Le débat n'étant, une fois de plus, que reporté à plus tard. Le président Clinton a proposé aux membres de l'OMC de lancer un nouveau cycle de négociation sur le territoire des États-Unis, à la fin de l'année 1999. Espérant d'ici-là arracher l'autorité de négocier à son Congrès, l'exécutif américain voulait relancer les négociations, cinq ans après la clôture du dernier cycle (Uruguay). Malgré cette volonté, Clinton a dû s'accommoder d'une situation plus complexe que ce qu'il imaginait.

[64] Les États-Unis, le Japon et l'Europe avaient chacun leur propre agenda, comme nous le détaillerons ultérieurement Il faut ajouter que les pays en développement, et particulièrement les pays émergents, étaient très réticents à l'idée de lancer un tel cycle.

intérêts américains. Pour la question qui nous concerne, la pression des syndicats, des ONG et des élus démocrates était très explicite. Devant le Sous-comité au commerce de la Chambre des représentants, John Sweeney, le nouveau dirigeant de l'AFL-CIO a appelé à un changement de cap radical. Alors que les politiques qui découlaient jusque-là des accords mis en œuvre par le SCM se caractérisaient par un pouvoir accru accordé aux firmes transnationales, il fallait offrir une compensation aux travailleurs en ancrant les droits humains dans le nouvel agenda. C'était là le principal objectif d'une clause sociale qui devait être négociée, selon lui, à Seattle :

> Trade and investment rules have focused on guaranteeing the mobility of goods, services and capital across borders, without giving adequate attention to the social impact of liberalization. In doing so, they have strengthened the power of corporations bargaining with national and state government.
>
> But these trade and investment policy have done nothing to discipline illegal and anti-social behavior by corporations and governments competing in a fiercely competitive global economy. As a result, American workers have found themselves increasingly in head-to-head competition with workers in other countries who lack basic human rights, and legitimate national regulation protecting the environment, consumer standards and workplace health and safety have been challenged as disguised restraints to trade […]
>
> When the world's trade ministers gather in Seattle later this year, the U.S. government should insist that the WTO take concrete steps to achieve the following goals: […]
>
> - Incorporate enforceable rules on core labor standards (including the freedom of association, the right to bargain collectively and prohibition of child labor, forced labor, and discrimination)
>
> - Establish accession criteria requiring that new WTO members are in compliance with core workers' rights.[65]

Soutenant le même point de vue, Pharis Harvey, de l'ILRF, estimait qu'il était temps de relier le mandat de l'OMC à celui de l'OIT :

> The United States should press for a new Ministerial Declaration on trade and labor standards, to be adopted in 1999, based on reconsideration of the 1996 Singapore declaration; request regular reports from WTO on its efforts to collaborate with the ILO;

[65] United States Congress, House of Representatives, Ways and Means Committee, Subcommittee on Trade, *United States negotiating objectives for the WTO Seattle ministerial meeting*, « Statement of David Smith, Directo, Public Policy Department, AFL-CIO, », Hearings, One Hundred Sixth Congress, first session, Washington D.C. : U.S. Govt. Print. Off., 5 août 1999, p. 157-158.

> and strive for the adoption of a formal ILO role at the forthcoming WTO ministerial meeting.[66]

Dans cette communication, Harvey défendait son point de vue à partir de quatre arguments. Premièrement, il rappelait que la Conférence de Singapour n'avait pas permis de faire émerger un quelconque groupe de travail sur la question, à l'OMC. Il soutenait aussi que la déclaration ministérielle résultant de cette conférence reconnaissait l'effet bénéfique de la croissance (découlant du commerce) sur les normes fondamentales sans toutefois reconnaître la réciproque, alors que l'OCDE l'avait fait. Deuxièmement, il dénonçait le fait que, si l'OIT avait rempli le mandat que lui avait implicitement fixé la Déclaration de Singapour au sujet de la coopération interinstitutionnelle, l'OMC n'avait rien fait en la matière. Alors que l'OIT s'était penchée sur la dimension sociale de la mondialisation, l'OMC n'avait pas entrepris d'action pour se diriger vers une discussion avec les autres agences concernées par cette dimension sociale, OIT comprise. Troisièmement, Harvey demandait aux dirigeants américains d'exiger que la déclaration ministérielle fasse mention de trois éléments. Les membres de l'OMC devaient : 1) reconnaître l'universalité des DFT ; 2) rappeler que la mise ne application des DFT avait des effets positifs sur la croissance économique et le commerce ; et 3) s'entendre sur la en œuvre un groupe de travail OMC-OIT étudiant le lien entre commerce et normes du travail. Enfin, quatrièmement, il a invité l'exécutif américain à faire reconnaître l'OIT comme un participant invité à la Conférence de Seattle.

Clinton a dû prendre acte de cet agenda social. Plus encore, alors qu'il s'apprêtait à reconnaître la normalisation des relations économiques avec la Chine, il fallait absolument qu'il ménage une base syndicale encore traumatisée par l'ALÉNA. Mais au-delà de la sphère politique américaine, la coalition travailleurs-libéraux a cherché à forger une nouvelle fois un consensus à l'échelle internationale, avant le déroulement de la Conférence.

7.3.3 La mise en place de coalitions transnationales pour et contre la clause sociale

Afin de préserver une atmosphère consensuelle, la CISL a entrepris une série d'activités (ateliers, forums, documents) en vue de promouvoir les normes fondamentales et d'adopter une approche plus incitative que punitive. Ces activités visaient à convaincre les ONG et les

---

[66] *Ibid.*, « Statement of Pharis J. Harvey, Executive Director, International Labor Right Fund », p. 298.

syndicats du Sud que, suite à la déclaration de 1998 à l'OIT, il fallait s'assurer que les gouvernements mettent en œuvre une protection effective des normes fondamentales. Aussi, le lien entre commerce et normes du travail devait-il être abordé dans un contexte où les frontières économiques étaient de plus en plus poreuses.

La réponse de certaines ONG et intellectuels du Sud, via le TWIN/SAL[67] a été cinglante. Dans un manifeste des intellectuels du Sud répondant au nom de *enough is enough*, une coalition anti-clause sociale rappelait que la promotion du lien commerce-travail répondait à des aspirations protectionnistes. Selon eux, une clause sociale ne pouvait déboucher que sur l'unilatéralisme agressif des riches et sur le détournement des fonctions du SCM :

> 2. The demand for Linkage via a Social clause in the WTO […] is a reflection of the growing tendency to impose an essentially trade-unrelated agenda on this institution and on to other trade treaties. […]
>
> 7. It is time to raise our voices and call a spade a spade. The WTO's design must reflect the principle of mutual-gain; it cannot be allowed to become the institution that becomes a prisoner of every developed-country lobby or group that seeks to advance its agenda at the expense of the developing countries. The game of lobbies in the developed countries seeking to advance their own interests through successive enlargement of the issues at the WTO by simply claiming, without any underlying and coherent rationale, that the issue is "trade-related", has gone too far already. It is time for us to say forcefully: Enough is enough.[68]

L'argumentaire de cette coalition se déclinait en trois points. Premièrement, les principaux défenseurs de la clause sont les syndicats du Nord. Ces derniers se cachent derrière un masque humanitaire pour défendre leur propre intérêt économique : se protéger de la concurrence de travailleurs plus compétitifs qu'eux-mêmes. En défendant la clause sociale, ils ont explicitement cherché à détourner les institutions commerciales à leur profit. Deuxièmement, certaines organismes et associations humanitaires ont défendu le principe de la clause sociale avec conviction, mais ont ce faisant nui à leur propre cause en entrant sur le terrain commercial. Il eût été plus pertinent, selon les membres du TWIN/SAL, de confier à l'OIT la charge du respect des normes fondamentales et de respecter la division des missions des différentes instances internationales. Troisièmement, il serait opportun d'offrir à l'OIT les

---

[67] Acronyme pour : Third World Intellectuals and NGOs' Statement Against Linkage

[68] Third World Intellectuals and NGOs' Statement Against Linkage (TWIN-SAL), *Enough is Enough*, 15 septembre 1999, disponible à l'adresse URL : http://www.cuts-india.org/twin-sal.htm

moyens de faire respecter son patrimoine normatif auprès des pays membres, en créant un mécanisme de supervision similaire à celui de l'OMC.

Bien évidemment, si ce manifeste milite en faveur de l'accroissement du rôle de l'OIT, il importe de souligner que les mêmes personnes et des gouvernements du Sud, ont clairement limité les perspectives de renforcement institutionnel de l'OIT au moment de la négociation entourant la DDFT en 1998. On pourrait aussi rappeler que certains de ces pays ont tenté de mettre en échec ladite Déclaration lors de la CIT de 1998.

Ce manifeste a donc jeté de l'huile sur le feu. Et s'il mettait à découvert le visage des ONG du Sud contre la clause sociale, la CISL allait elle aussi rédiger un contre-manifeste, cherchant par-là à prouver la dimension internationaliste de la clause sociale. Dans *enough exploitation is enough*, on pouvait lire :

> 1. [… the twin-sal recommendations] effect stands to be to perpetuate the present freedom for repressive governments and companies to continue to use repression of workers' rights as a tool for export maximisation, while continuing to leave the multilateral system powerless to take any effective measures to redress that exploitation.[69]

Leur contre-argumentation se déclinait en cinq points. 1) La CISL est une confédération internationale composée pour les deux tiers d'organisations représentant les travailleurs des pays en développement. En faire un cheval de Troie à la solde des intérêts protectionnistes et impérialistes occidentaux est dénué de sens. Ce sont ces mêmes travailleurs les plus démunis qui font la demande expresse de mettre en place une clause sociale pour lutter contre l'exploitation des leurs. 2) Contrairement aux affirmations du TWIN-SAL, une libéralisation des échanges plus poussée n'est pas la solution au problème. La création d'une économie mondiale intégrée, mais sans règles globales, a créé un déficit de gouvernance qu'il faut combler. 3) Si le commerce procure des gains, ceux-ci sont mal répartis. De fait, ils ne profitent qu'à une infime minorité dans les PED. Et cette minorité (gouvernements souvent autocratiques ; firmes nationales et transnationales) profite du manque de règles sociales pour exploiter honteusement la population de ces pays. 4) L'OIT n'est pas en mesure de changer la donne : elle n'est pas capable de faire respecter ses règles auprès de pays ignorant les droits

[69] International Confederation of Free Trade Unions, *Enough Exploitation is Enough: A Response to the Third World Intellectuals and NGO's Statement Against Linkage (TWIN-SAL)*, 29 Septembre 1999, disponible à l'adresse ; http://www.iatp.org/files/ENOUGH_EXPLOITATION_IS_ENOUGH_a_response_to_th.htm

fondamentaux des travailleurs. 5) L'exploitation accrue des travailleurs du Sud est le fruit de leur intégration à l'économie mondiale. Le secteur exportateur, les zones franches, les FTN et leurs sous-traitants sont les premiers à profiter de ces conditions d'exploitation. Comme l'intégration commerciale est à l'origine du problème, il est normal que l'OMC soit le forum pertinent pour discuter de ces problèmes, ce qui n'empêche pas d'entamer un processus de discussion.

> 14. The arguments above have demonstrated that, far from being a "non-trade" issue […] core labour standards are actually intimately affected by and related to the present system of international trade and investment. The challenge today for the international community is to come up with an effective and enforceable way of getting the ILO's core labour standards respected by all the world's trading partners. In the light of all the above arguments, the ICFTU strongly considers that the governments meeting at Seattle need to:
>
> - include core labour standards on the agenda of future WTO negotiations;
>
> - start an examination of how to incorporate the issue of labour standards and trade into WTO mechanisms and processes. Such a work programme should enhance ILO-WTO collaboration, on an equal basis, in areas such as WTO trade policy reviews and disputes settlement procedures and oversee the incorporation into the WTO's existing mechanisms of core labour standards. It should examine the role which could be played by ILO technical assistance in helping countries to achieve implementation of all the core labour standards. It should consider issues such as the gender implications of trade liberalisation. A monitoring committee should meet at regular intervals to review the results of the process and make recommendations to ensure its success.[70]

Ainsi, le décor du débat était planté, et la Conférence de Seattle promettait d'offrir une confrontation directe entre les protagonistes, dont les positions semblaient figées depuis plus de dix ans. Mais avant d'insister davantage sur le contenu de la conférence, revenons sur la stratégie américaine concernant le lien entre commerce et travail au sein de l'OMC.

7.3.4 Le sujet commerce-travail au sein de l'OMC avant la conférence de Seattle

Nous avons étudié l'ensemble des procès-verbaux des conseils généraux de l'OMC durant l'année 1999[71]. Il en ressort que les États-Unis ont procédé en trois étapes. Dans un premier

---

[70] *Ibid.*

[71] WTO, General Council, *Minutes of Meeting,* Genève : OMC, 12, 20, 26 et 27 janvier 1999, WT/GC/M/33 ; *Idem*, *Minutes of Meeting,* Genève : OMC, 15 et 16 février 1999, WT/GC/M/35 ; *Idem, Minutes of Meeting,* Genève : OMC, 25 février 1999, WT/GC/M/34 ; *Idem*, *Minutes of Meeting,* Genève : OMC, 1er mars 1999, WT/GC/M/36 ; *Idem*, *Minutes of Meeting,* Genève : OMC, 8 mars 1999, WT/GC/M/37 ; *Idem*, *Minutes of Meeting*, Genève : OMC, 17 mars 1999, WT/GC/M/36/add.1 ; *Idem*, *Minutes of Meeting*, Genève : OMC, 24 mars

texte, publié en janvier 1999, les États-Unis avaient défini leurs priorités concernant la mise en place d'un groupe de travail au sein de l'OMC. Le document, consacré aux « questions de Singapour et autres thèmes connexes », rappelait que suite à la Déclaration de Singapour, tous les membres reconnaissaient la valeur universelle des droits fondamentaux. L'OIT et l'OCDE en avaient pris acte et avaient travaillé à définir ces droits fondamentaux. Il convenait donc que l'OMC souligne cet effort et qu'il intègre lui-même un programme de travail sur la question, ce thème étant fortement relié au commerce dans le contexte de la globalisation :

> Le Conseil devrait reconnaître que d'importantes questions liées au commerce qui découlent des efforts visant à promouvoir le respect des normes fondamentales du travail sont actuellement à l'étude à l'OIT, à l'OCDE et dans d'autres instances, mais n'ont pas jusqu'ici été examinées par les Membres de la principale organisation chargée du commerce mondial, l'OMC. Nous estimons qu'une recommandation devrait être transmise aux ministres en vue de l'établissement d'un programme de travail futur à l'OMC qui porterait sur les questions commerciales liées aux normes du travail (par exemple, le travail abusif des enfants, le fonctionnement des zones industrielles travaillant pour l'exportation, etc.), et dans le cadre duquel les Membres de l'OMC disposeraient de renseignements et d'analyses additionnels sur ces liens et les travaux effectués à l'OIT. Des dispositions devraient être prises pour que la Réunion de haut niveau sur le développement prévue pour mars examine ces liens importants en se fondant sur l'analyse disponible.[72]

Comme le document n'a suscité aucun débat au sein de l'OMC dans les CG suivants, les diplomates américains sont revenus à la charge lors du Conseil général du 29 juillet 1999. Les États-Unis ont alors rappelé qu'ils envisageaient aborder la question au sein de la Conférence de Seattle. L'ambassadeur américain avançait que :

1999, WT/GC/M/36/add.2 et WT/GC/M/39 ;WTO, General Council, *Minutes of Meeting,* Genève : OMC, 26 mars 1999, WT/GC/M/38 ; *Idem*, *Minutes of Meeting,* Genève : OMC, 27 mars 1999, WT/GC/M/36/add.3 ; *Idem*, *Minutes of Meeting,* Genève : OMC, 31 mars 1999, WT/GC/M/36/add.4 ; *Idem*, *Minutes of Meeting,* Genève : OMC, 14 avril 1999, WT/GC/M/40 ; *Idem, Minutes of Meeting,* Genève : OMC, 30 avril et 1, 4 et 6 Mai 1999, WT/GC/M/40/add.1 ; *Idem*, *Minutes of Meeting,* Genève : OMC, 20 mai 1999, WT/GC/M/42 ; *Idem*, *Minutes of Meeting,* Genève : OMC, 21 mai 1999, WT/GC/M/41 ; WTO, General Council, *Minutes of Meeting,* Genève : OMC, 26 mai 1999, WT/GC/M/40/add.2 ; *Idem*, *Minutes of Meeting*, Genève : OMC, 15 juin 1999, WT/GC/M/40/add.3 ; *Idem*, *Minutes of Meeting,* Genève : OMC, 17 juin 1999, WT/GC/M/43 ; *Idem*, *Minutes of Meeting,* Genève : OMC, 18 juin 1999, WT/GC/M/40/add.4 ; *Idem*, *Minutes of Meeting,* Genève : OMC, 7 juillet 1999, WT/GC/M/44 ; *Idem*, *Minutes of Meeting,* Genève : OMC, 15 Juillet 1999, WT/GC/M/45 ; *Idem*, *Minutes of Meeting,* Genève : OMC, 22 juillet 1999, WT/GC/M/46 ; *Idem*, *Minutes of Meeting,* Genève : OMC, 29 juillet 1999, WT/GC/M/47 ; *Idem*, *Minutes of Meeting,* Genève : OMC, 6 octobre 1999, WT/GC/M/48 ; ; *Idem*, *Minutes of Meeting,* Genève : OMC, 3 et 4 novembre 1999, WT/GC/M/50.

[72] OMC, *Débat au Conseil général sur les questions relevant du programme de travail de Singapour et sur d'autres questions intéressant les Membres au titre du paragraphe 9 b) et d), préparation de la conférence ministérielle de 1999*, Communication des États-Unis II. Examen des autres questions à convenir – paragraphe 9 D), B. commerce et normes du travail, Genève : OMC, 27 janvier 1999, WT/GC/W/139, p. 5.

> Manifestement, certains Membres avaient des intérêts qui allaient au-delà de cette série de questions fondamentales, et d'autres avaient fait part de leurs craintes à propos de la difficulté de s'acquitter de leurs engagements existants. Cela donnait à penser que certaines questions s'inscriraient opportunément dans un programme de travail futur qui aiderait les Membres, y compris les États-Unis, à mieux comprendre les implications des nouveaux sujets et à bâtir un consensus pour l'avenir. Un domaine particulièrement important était la relation entre le commerce et les normes de base du travail [traduction de l'OMC pour droits fondamentaux au travail, SZ]. La Déclaration de Singapour avait constitué un important premier pas, mais il convenait d'accorder plus d'attention à l'interaction du commerce et des normes de base du travail, étant donné que les gouvernements et les différentes branches de production étaient aux prises avec les questions complexes de la mondialisation et de l'ajustement. Comme la délégation de l'intervenante l'avait indiqué en janvier, les États-Unis estimaient qu'il convenait d'adresser aux ministres une recommandation visant à établir au sein de l'OMC un programme de travail futur qui porte sur les questions commerciales liées aux normes du travail et grâce auquel les Membres bénéficieraient d'un complément d'information et d'analyse sur cette relation et sur les faits nouveaux à l'OIT. Les États-Unis continuaient d'insister pour que l'OIT et l'OMC étudient la possibilité d'instaurer des liens institutionnels réciproques exprès pour faciliter l'examen en commun des questions qui préoccupent les deux organisations.[73]

Sans surprise, les pays du Sud se sont ligués contre une telle opportunité. L'Inde avançait qu'il fallait avant tout consolider les résultats du Cycle de l'Uruguay avant d'élaborer tout autre programme de négociation[74]. Le Mexique arguait, quant à lui, que les « questions non commerciales » devaient être exclues du débat à l'OMC[75]. Enfin, l'Ouganda, au nom des PMA, refusait toute discussion sur la question. Soulignons qu'aucune réaction positive n'a émergé pour appuyer les États-Unis dans ce CG[76]. Malgré cette absence de consensus, le 9 novembre 1999, les États-Unis ont soumis leur proposition finale pour la Conférence de Seattle. Ce document définissait les modalités de fonctionnement d'un groupe de travail sur la question, ainsi que les sujets qui lui seraient soumis :

> 1. At their 1999 meeting in Seattle, WTO Ministers should agree to the establishment of a WTO Working Group on Trade and Labour. The proposed group would have a clearly delineated mandate, operate under the supervision of the General Council, and produce a report for consideration by Ministers. […]
>
> 4. This proposal to establish a new Working Group at Seattle is reflective of the objectives contained in the WTO's Preamble and the agreement at Singapore. In particular, we see the work of the Group as being limited to the following issues:

---

[73] OMC, Conseil général, *Compte rendu de la réunion*, Session spéciale, WT/GC/M/47, 29 juillet 1999, p. 9.
[74] *Idem*, p. 20.
[75] *Ibid.*, p. 26.
[76] *Ibid.*, p. 26.

> (a) trade and employment - examination of the effects of increased international trade and investment on levels and composition of countries' employment;
>
> (b) trade and social protections - examination of the relationship between increased openness in trade and investment and the scope and the structure of basic social protections and safety nets in developed and developing countries;
>
> (c) trade and core labour standards - examination of the relationship between economic development, international trade and investment, and the implementation of core labour standards;
>
> (d) positive trade policy incentives and core labour standards - examination of the scope for positive trade policy incentives to promote implementation of core labour standards;
>
> (e) trade and forced or exploitive child labour - examination of the extent of forced or exploitive child labour in industries engaged in international trade; and,
>
> (f) trade and derogation from national labour standards - examination of the effects of derogation from national labour standards (including in export processing zones) on international trade, investment and economic development.[77]

Selon cette proposition, ledit groupe de travail devrait produire un rapport complet sur les six points à l'ordre du jour et le soumettre lors de la prochaine conférence ministérielle. Les États-Unis proposaient la consultation régulière de la CNUCED, des institutions financières internationales et de l'OIT auxquels un statut de membre observateur aurait pu être accordé. Enfin, les États-Unis rappelaient que tout cela allait dans le sens des propos du préambule de l'OMC et de la Déclaration de Singapour. Ce cahier des charges était très ambitieux, réveillant par-là l'hostilité des pays du Sud. Mais un compromis moins contraignant est apparu au même moment, à savoir la proposition de l'UE. Selon Pascal Lamy, alors Commissaire au Commerce de l'UE, il fallait créer un groupe de travail bicéphale permanent, codirigé par l'OIT et l'OMC :

> La Conférence ministérielle de l'OMC tenue en décembre 1996 à Singapour a déterminé que l'OIT était l'organe compétent pour établir les normes du travail fondamentales et s'en occuper. En juin 1998, la Conférence internationale du travail a adopté la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail qui oblige les 174 États membres de l'Organisation à respecter les principes propres à sept normes fondamentales du travail et promeut leur application universelle. En juin 1999, de nouveaux résultats ont été obtenus avec l'adoption de la Convention et de la Recommandation sur les pires formes de travail des enfants. L'UE se félicite vivement

[77] WTO, Communication from the United States, *WTO's Forward Work Programme: Proposed Establishment of a Working Group on Trade and Labour*, preparations for the 1999 Conférence ministérielle, Genève : OMC, WT/GC/W/382, 30 octobre 1999, p. 1-2.

> de ce progrès important réalisé à l'OIT et reconnaît expressément que cette dernière est et doit demeurer l'organisation compétente dans ce domaine.
>
> À cet égard, l'UE relève que la coopération entre l'OIT et le Secrétariat de l'OMC est par ailleurs mentionnée dans la Déclaration ministérielle de Singapour sans préjudice des règles et responsabilités distinctives de chaque institution.
>
> Aujourd'hui, l'UE aimerait rendre cette coopération plus opérationnelle. Nous proposons que l'OIT et l'OMC organisent un Forum de travail permanent conjoint OMC-OIT sur les questions relatives au commerce, à la mondialisation et au travail afin de favoriser une meilleure compréhension des problèmes en jeu grâce à un dialogue de fond entre toutes les parties intéressées, y compris les gouvernements, le patronat, les syndicats et autres organisations internationales. Ce dialogue devra comporter un examen des relations entre les mesures de politique commerciale, la libéralisation des échanges, le développement et les normes du travail fondamentales, et devra exclure explicitement toute question liée à des sanctions commerciales.[78]

Alors que la question des sanctions était désamorcée dans cette proposition, le projet de l'UE avait clairement plus de chance d'en arriver à un consensus au sein de l'OMC. Toutefois, comme nous le verrons, la proposition des États-Unis était loin d'être inutile.

Avant de conclure ce point, synthétisons les options qui ont été soumises à la table des négociations lors de la Conférence de Seattle. Les États-Unis ont proposé la mise en place d'un groupe de travail à l'OMC qui serait chargé de réfléchir sur les moyens d'arriver libéralisation commerciale et amélioration des conditions du travail, et ce avec un mandat très large. L'UE a proposé un forum de travail permanent OMC-OIT pour susciter la coopération entre les deux organisations au sujet des normes fondamentales au travail. Enfin, les pays du Sud espéraient faire disparaître la question de la sphère du SCM.

7.3.5 La Conférence de Seattle : les recettes d'un fiasco

Cinq éléments ont contribué à ce que la Conférence de Seattle aboutisse à un fiasco. Premièrement, le mandat de Renato Ruggiero, directeur général de l'OMC prenait fin en 1999. Or, aucun candidat ne semblait faire l'unanimité pour lui succéder[79]. C'est finalement

---

[78] OMC, Communication des communautés européennes, *Proposition sur un Forum de travail permanent conjoint OMC-OIT sur les questions relatives au* commerce, à la mondialisation et au travail, préparation de la conférence ministérielle de 1999, Genève : OMC, 30 octobre 1999, p. 1-2.

[79] Les pays du Nord favorisaient la candidature de Mike Moore, néozélandais tandis que les pays du Sud soutenaient Supachai Panitchpakdi, thaïlandais. Suite à de très longues discussions, et compte tenu des règles de prises de décisions, les membres de l'OMC sont parvenus à un compromis : le premier exercerait la Fonction de DG les trois premières années du mandat normal (1999-2002), tandis que le second finirait la mandature (2002-2005).

Mike Moore qui a comblé le poste. Mais, celui-ci n'a pu prendre ses fonctions que le 1er septembre 1999, soit trois mois avant la conférence ministérielle. L'absence de direction pendant près de six mois a nui aux discussions préparatoires à la conférence, et cela a contribué au chaos qui a suivi[80]. Deuxièmement, aucune version préliminaire consensuelle de la déclaration ministérielle n'a pu être produite avant la Conférence de Seattle. En plus du problème de leadership que nous venons d'évoquer, aucun agenda ne faisait consensus, ni à l'intérieur de la quadrilatérale, ni entre le Nord et le Sud[81]. Troisièmement, la diplomatie commerciale américaine a eu de la difficulté à assurer le leadership de la conférence qu'elle organisait. En tant qu'hôte et principale puissance commerciale du monde, on aurait dû s'attendre à la mise en œuvre d'une conférence fructueuse et se déroulant sereinement, ce qui n'a pas été le cas[82]. Quatrièmement, la logistique entourant l'organisation de la conférence de Seattle a été de nombreuses fois défaillante[83]. Enfin, cinquièmement, l'OMC allait devenir une institution sous la surveillance des mouvements sociaux et, par là même, des médias, ce qui a chamboulé l'habituelle ambiance diplomatique et protocolaire. Si les manifestations n'ont pas bloqué l'OMC comme leurs organisateurs l'ont prétendu, elles ont contribué au malaise général débouchant sur l'absence de consensus[84].

Il est chose courante dans la littérature de réduire l'échec de Seattle à la discorde sur le lien entre commerce et normes du travail. S'il est incontestable que cette question sulfureuse a généré des oppositions substantielles, il semblerait qu'un accord ait été dégagé sur la question. C'est plutôt la colère des pays en développement contre les méthodes de négociation et les divergences quant au contenu du Cycle du millénaire qui ont eu raison de

---

[80] I. M. Destler, *op. cit*., p. 271-273

[81] David A. Gantz, « Failed Efforts to Initiate the Millenium Round in Seattle: Lessons for Future Global Trade Negotiations », *Arizona Journal of International and Comparative Law*, vol. 17, nº 2 (2000), pp. 349-369.

[82] D'abord, l'absence de *fast-track* limitait les marges de manœuvre de l'exécutif. Ensuite, l'USTR, a mobilisé beaucoup d'énergie sur deux dossiers jugés prioritaires, à savoir la normalisation des relations économiques avec la Chine et les négociations de la ZLÉA. Les ressources humaines et financières du Bureau de l'USTR étant limitées, cela ne laissait que peu de place à la planification l'agenda multilatéral. David A. Deese, *World Trade Politics: Power, Principles, and Leadership*, London et New York : Routledge, 2008.

[83] En témoignent, la capacité de blocages des mouvements des corps diplomatiques par les manifestants durant la conférence, ou encore l'impossibilité technique de prolonger la conférence du fait que les infrastructures d'accueil n'avaient pas été louées pour une plus grande période de temps. Rappelons que la conférence a dû s'interrompre après dernier jour de négociation prévu, pour laisser place à un Congrès des optométristes. Quelques jours de plus auraient probablement permis d'arrondir les angles sur les questions litigieuses, et cela aurait pu déboucher sur une déclaration ministérielle. Voir : Jeffrey J. Schott, *The WTO after Seattle*, Washington D.C. : Peterson Institute for International Economics, 2000.

[84] Margarett Levi et Gillian H. Murphy, « Coalitions of Contention: The Case of the WTO Protests in Seattle », *Political Studies*, vol. 54, nº 4 (2006), pp. 651–670 ; et David A. Gantz, *loc. cit*.

toute possibilité de consensus final. L'OMC devenait une organisation sans objet[85] et la question du lien entre commerce et normes du travail était orpheline de ce forum.

L'obtention d'un consensus lors de cette conférence ministérielle aurait nécessité la confrontation puis l'imbrication d'au moins quatre agendas séparés. Les États-Unis proposaient la mise en place d'un nouveau cycle de négociation basé sur trois axes : l'intégration du commerce électronique dans l'agenda, la diminution des protections du secteur agricole, et la mise en place de groupes de travail sur l'environnement et les normes du travail[86]. Si l'UE partageait ce dernier point, elle refusait tout compromis sur l'agriculture, et voulait aller de l'avant dans les services, l'investissement et la concurrence. Le Japon quant à lui voulait que la conférence ministérielle se concentre sur les droits anti-dumping et compensatoires, ainsi que sur les clauses de sauvegarde (en vue de les affaiblir). Enfin, l'Inde et le Brésil, au nom du G77, refusaient toute avancée dans des programmes de négociations supplémentaires, voulaient régler les problèmes d'interprétation sur les questions de propriété intellectuelle et refusaient toute discussion autour des clauses sociales et environnementales (commerce, environnement et normes du travail). En plus des vives discussions au sujet du contenu du futur cycle, une autre grande discorde a occupé les séances de négociations. Les pays du Sud s'estimaient humiliés par les pays du Nord au motif qu'ils n'étaient jamais consultés lors de la mise en place de l'agenda commercial. À cela s'ajoutaient les manifestations dans les rues, contribuant au malaise qui se dégageait de ces multiples clivages[87].

7.3.6 La question du lien commerce-travail au sein de la conférence : vers un (timide) consensus

La question du lien entre commerce et normes du travail n'était pas de nature à apaiser l'atmosphère, mais elle devait faire l'objet d'un débat puisqu'elle était inscrite à l'agenda.

---

[85] Mehdi Abbas, « L'Organisation mondiale du commerce : l'ère des rendements décroissants », *Cahier de recherche EPIID*, Grenoble : LEPII, 2005, p. 4.

[86] Cet ensemble cherchait à concilier à la fois les pressions externes (la libéralisation de l'agriculture convenait aux pays du Sud, donnant de ce fait des marges de manœuvre sur les autres points), et à ménager les groupes à l'intérieur des États-Unis (entreprise œuvrant dans le commerce électronique, syndicats, et groupes environnementalistes).

[87] Chakravarthi Raghavan, « After Seattle, world trade system faces uncertain future », *Review of International Political Economy*, vol. 7, n° 3 (2000), pp. 495-504.

Les déclarations inaugurales confirmaient les intentions des hôtes de la conférence. Selon Charlene Barshefsky, USTR :

> Nous pouvons faire en sorte que le système commercial apporte sa contribution à la protection de l'environnement dont nous sommes les gardiens pour les générations futures, et nous pouvons contribuer à renforcer les garanties en ce qui concerne le respect des normes fondamentales du travail reconnues sur le plan international.[88]

Madeleine Albright, secrétaire d'État américaine, en profitait elle aussi pour enfoncer le clou :

> L'un des grands défis auxquels les Membres de l'OMC sont confrontés est de se mettre d'accord sur une approche commune des problèmes qui surgissent à la conjonction du commerce et du travail et du commerce et de l'environnement. Dans le monde réel, ces questions sont indissociables et elles ne peuvent être traitées séparément par nos institutions. Mais dans la recherche de cette approche commune, nous devons reconnaître nos différences. […]
>
> C'est pourquoi le commerce est si souvent une affaire dans laquelle chacun trouve son compte. Par exemple, lorsque le commerce stimule la croissance et développe les marchés dans les pays en développement, les travailleurs des pays développés ont tout à y gagner. Le développement est aussi stimulé lorsque les normes fondamentales du travail internationalement reconnues sont respectées.
>
> C'est pourquoi aucun gouvernement ne doit avoir peur d'une décision de l'OMC d'étudier les liens entre les règles du commerce et les droits des travailleurs. Aucun gouvernement ne devrait se sentir menacé par l'envoi d'un observateur de l'OIT à l'OMC. Le but serait à chaque fois de mieux connaître les problèmes afin de pouvoir répondre aux préoccupations légitimes et de rejeter celles qui ne le sont pas - afin d'arriver, au sein de l'OMC, à un consensus qui nous aidera à conserver le soutien du monde extérieur.[89]

Malgré la volonté d'assumer le leadership sur le dossier du lien commerce-travail, ce n'est pas sur la proposition américaine que la discussion s'est faite, mais sur celle de l'UE. Deux éléments ont nui à la proposition américaine. Premièrement, Clinton a fait une remarque dans un quotidien qui a fait le jeu de la coalition anti-clause sociale :

---

[88] Organisation mondiale du commerce, Conférence ministérielle de Seattle, *Remarques liminaires de Mme Charlene Barshefsky*, *Ambassadrice, Représentante des États-Unis pour les questions commerciales internationales*, Seattle : OMC, 30 novembre 1999, http://docsonline.wto.org/DDFDocuments/u/WT/MIN99/10.DOC

[89] Organisation mondiale du commerce, Conférence ministérielle de Seattle, *Allocution de bienvenue de Mme Albright, secrétaire d'État des États-Unis, à la conférence ministérielle de l'OMC*, Seattle : OMC, 30 novembre 1999. Le Président Clinton a confirmé cet agenda lors de son propre discours. Voir : Sans Auteur, « President Clinton presents U.S. agenda for a new trade round to trade ministers - calls for efforts to broaden participation in benefits of expanded trade. », 1er décembre, 1999, disponible à l'adresse URL : *http://clinton3.nara.gov/WH/New/WTO-Conf-1999/ factsheets/fs-011.html*

> What we ought to do first of all is to adopt the United States' position on having a working group on labor within the WTO, and then that working group should develop these core labor standards, and then ought to be a part of every trade agreement, and ultimately I would favor a system in which sanctions would come for violating any provision of a trade agreement.[90]

Cette déclaration visait à rassurer les syndicats américains. Mais elle a avant tout attiré l'attention des gouvernements hostiles à la clause sociale qui attendaient un faux pas comme celui-là pour enterrer le dossier. Deuxièmement, des rumeurs ont prétendu qu'une rencontre entre John Sweeney, président de l'AFL-CIO, et Bill Clinton s'était déroulée deux jours avant la conférence. Cela alimentait l'idée que l'agenda américain était à la solde d'intérêts particuliers dont les objectifs allaient contre ceux des PED. Les pays du Sud ont instrumentalisé ces deux « évènements » médiatiques pour comparer la clause sociale à un poison[91] visant à annihiler les chances de développement des pays les plus pauvres. Cette instrumentalisation a permis de repousser toute négociation sur les positions américaines.

Le lien entre commerce et normes du travail a donc malgré tout été traité, mais c'est la version européenne qui a été examinée[92]. La dernière journée de la conférence était consacrée au lien entre commerce et normes du travail. Lors de la séance consacrée à cette thématique, la base des négociations était le document de l'UE. Le Costa Rica a présidé la séance et a remanié cette proposition[93]. C'est devenu le « document costaricain ». Celui-ci proposait la mise en place d'un groupe interinstitutionnel de discussion, auquel l'OMC pourrait participer. Toutefois, le document excluait que ce groupe rapporte ses activités directement à l'OMC. Si cette proposition était très loin de préfigurer une quelconque clause sociale, elle faisait office de compromis. Les pays africains et latino-américains semblaient accepter la formule, et finalement, les 35 membres présents dans la séance de négociation ont approuvé le contenu du « document costaricain ». Donc, contrairement aux *a priori* de la littérature portant sur l'échec de Seattle, ce n'est pas la question du lien entre commerce et travail qui a empêché la mise en place d'un accord, mais bien toutes les autres questions qui n'étaient pas résolues.

---

[90] Michael Paulson, « Clinton says he will support trade sanction for worker abuse », *Seattle Post-Intelligencer*, 1er décembre 1999.
[91] Ce sont les termes qu'avait employés le représentant indien à la conférence.
[92] Kimberly Ann Elliott, « Getting Beyond No...! Promoting Worker Rights and Trade », in Jeffrey J. Schott (dir.), *The WTO after Seattle*, Washington D.C. : Peterson Institute for International Economics, 2000, pp. 187–204 ; Hannah Murphy, *The Making of International Trade Policy: NGOs, Agenda-Setting and the WTO*, Cheltenham, et Northampton : Edward Elgar, 2010.
[93] *Ibid.*, p. 89-90.

Parmi celles-ci, nous pouvons répertorier : l'agriculture, le renforcement des capacités, la propriété intellectuelle, le commerce des services, la concurrence, etc.

Étudions enfin un dernier élément : une plate-forme commune de revendication incluant la clause sociale a-t-elle été trouvée dans les rues de Seattle ? La réponse est négative. Du point de vue de la société civile, qui s'est par la suite proclamée altermondialiste, quatre coalitions ont émergé. La campagne pour un commerce équitable (*People for Fair Trade*) a privilégié une programme incluant une réforme de l'OMC. Parmi ses revendications, la clause sociale figurait en bonne place. Cette coalition comptait les membres la coalition travailleurs-libéraux : les syndicats réformistes (dont l'AFL-CIO et les membres de la CSIL), l'ILRF, le CTC, Oxfam, etc. Un deuxième camp, plus radical, a appelé à l'abrogation de l'OMC, ou à tout le moins à résister à ses programmes. Toute perspective de réforme semblait donc exclue de ce point de vue puisque la coalition misait plutôt sur la mise en place de contre-pouvoirs en vue de réduire l'influence politique des firmes transnationales qui, selon eux, contrôlaient l'OMC. Un troisième camp libertaire était favorable à l'action directe mise sur la destruction de la propriété privée. Un dernier camp tiers-mondiste plaidait pour une meilleure prise en considération des PED dans l'économie mondiale. Le *Thild World Network* était à la tête de cette dernière coalition. Les trois derniers regroupements rejetaient à l'évidence toute compromission avec la clause sociale, « jouet des dominants ». Si la première coalition était la plus grande, il n'en demeure pas moins que les ONG, associations et syndicats étaient encore très divisés à son sujet. Et Seattle a fait émerger deux sortes de clivages au sein de cette « société civile » : un clivage Nord-Sud, et un clivage réformiste-radical[94]. En général, la clause sociale a été, en 1999, l'apanage de la société civile réformiste du Nord. Si des formes de solidarité ont pu émerger face à la répression dans les rues de Seattle, les différentes parties engagées dans ce nouveau combat altermondialiste étaient profondément divisées quant au contenu de leurs revendications. Et ces clivages ont perduré par la suite. Aucun consensus n'a donc pu émerger au sujet de la clause sociale au sein de la société civile.

---

[94] Margarett Levi et Gillian H. Murphy, *loc. cit*., p. 652-656

7.3.7 Les progressistes renforcés par l'échec de Seattle

La plupart des analystes ont considéré que le chaos dans lequel s'est terminée la conférence était dû au désaccord au sujet du lien entre commerce et travail, mais, à notre avis, il n'en est rien. Certes, il faut reconnaitre que les États-Unis, tout comme la coalition travailleurs-libéraux ont été éclipsés par d'autres acteurs. Par sa déclaration, Clinton a discrédité son propre projet. Toutefois, sur le fond, Seattle a réussi à faire émerger un consensus, fût-il faible, sur la mise en place d'un groupe de travail interinstitutionnel OMC-OIT. Donc, la question du lien commerce-travail est demeurée dans l'agenda virtuel de l'OMC. Et dans l'agenda virtuel seulement, puisque l'absence de déclaration ministérielle a privé l'Organisation d'une feuille de route. Plus encore, les mobilisations sociales qui ont accompagné la conférence ont fortement incité les membres à inclure les thématiques sociales au sein l'Organisation. Du côté de la rue, les manifestants, si divers étaient-ils, ont créé un précédent : la gouvernance mondiale est dès lors devenue l'affaire de tous. Une opportunité s'est présentée pour faire avancer l'agenda des organisations réformistes, et la Coalition pour un commerce équitable en était consciente. En témoigne la déclaration de John Sweeney, Président de l'AFL-CIO, auprès du Congrès en février 2000 :

> From our side of the bargaining table, it appears that the current rules of the global economy have been used to tilt the odds in favor of corporation in the expense of worker, family farmers and sometimes small business. These rules have freed up corporations to move production around the globe in search of the most vulnerable and disenfranchised workers and the most lax regulation. These rules have pressured government to cut social spendings, to weaken labor laws, and to export their way out of every corner.
>
> […] That is our job – yours as member of Congress and mine as president of AFL-CIO - to insist that government craft rules for the global economy that will deliver better outcomes – to workers as well as employers, and to small, poor country, as well as to rich, big ones.
>
> The lesson of Seattle that we all must learn is that there can no be going back [*to corporate led globalization, SZ]*. The American people and the U.S. Congress have rejected new trade agreements that simply replicate the old ones. The member countries of the WTO have called for a time-out on further trade talks until we have a common understanding of the impact of past trade and financial liberalization on income inequality, on development and on financial market. Many diverse voices in Seattle

> called for institutional reforms to ensure WTO operate with more democratic accountability and transparency.[95]

Sweeney a ensuite rappelé que la clause sociale, à la fois respectueuse des travailleurs du Sud comme du Nord, et contraignante pour les États comme pour les firmes, était le moyen de rééquilibrer les règles du jeu de l'économie mondiale.

Par ailleurs, autre mouvement central sur la question, l'ILRF soutenait que le combat pour une clause sociale devait être accompagnée d'une solidarité concrète avec les travailleurs du Sud. Si l'association soutenait l'action des États-Unis pour mettre en place une clause sociale, elle n'hésitait pas à critiquer le contenu des propositions de Clinton :

> The 1999 WTO Ministerial in Seattle also highlighted the need for stronger North/South dialogues. While the U.S. trade negotiating team did agree to raise the idea of a working group on labor within the WTO, in exchange for AFL-CIO support for the overall negotiating agenda, the trade negotiators did little to ensure support for the idea from any developing nation. Indeed, the U.S. team's disregard for developing-nation input in the Seattle meetings led to a threatened walkout by sub-Saharan African delegates, furious at being excluded from key negotiations. This, perhaps to an even greater extent than actions in Seattle's streets, led to a breakdown in the meetings. In such a context, the U.S. government cannot be relied upon to raise even the working group idea, let alone that of a social clause, in a manner that will gain widespread acceptance. The push will have to come from somewhere else, and still requires much groundwork.[96]

Dans un esprit internationaliste, les auteurs appelaient à un dialogue de longue haleine pour inclure les PED dans le processus et ainsi les aider concrètement à s'ajuster aux impératifs de la régulation de l'économie mondiale. Ils insistaient aussi sur le fait de persévérer à l'échelle bilatérale pour trouver les bons mécanismes qui pourraient ultérieurement s'appliquer au niveau global.

À ce moment-là, la coalition travailleurs-libéraux se sentait en position de force pour faire avancer son agenda. L'élection de George W. Bush, puis le 11 septembre 2001 ont par la suite refroidi les ardeurs de la coalition. Avant d'analyser les effets de ces changements, revenons d'abord sur l'agenda bilatéral du président Clinton.

---

[95] United States Congress, House of Representatives, Ways and Means Committee, Subcommittee on Trade, *Outcome of World Trade Organization ministerial in Seattle*, « Statement of John Sweeney, President, AFL-CIO», Hearings, One Hundred Sixth Congress, second session, Washington D.C. : U.S. Govt. Print. Off., 8 février 2000, p. 83-84.

[96] Pharis Harvey, Bama Athreya, et Terry Collingsworth, *Developing Effective Mechanisms for Implementing Labor Rights in the Global Economy*, Washington D.C. : ILRF, 2000, pp. 48-49.

7.4 Un bilatéralisme progressiste ? Les accords bilatéraux avec le Cambodge et la Jordanie

Dans un contexte où l'exécutif disposait de marges de manœuvre limitées, Clinton a tenté de maintenir la machine de la diplomatie commerciale en marche avec des initiatives bilatérales. Trois contraintes s'imposaient alors à lui : l'absence de procédure accélérée ; un camp démocrate et progressiste extrêmement vigilant et suspicieux à l'égard d'accords strictement commerciaux et une majorité républicaine au Congrès soutenue par le milieu des affaires et endossant l'agenda d'un commerce revigoré et le moins régulé possible. Deux accords ont relancé la dynamique : un accord sectoriel avec le Cambodge, et un accord de libre-échange avec la Jordanie.

7.4.1 L'accord avec le Cambodge : une nouvelle méthode pour améliorer les conditions de travail

Commençons par rappeler les principales caractéristiques de l'accord avec le Cambodge. En 1994, suite à une terrible guerre civile, le Cambodge était dévasté, tant du point de vue de ses ressources, que de ses institutions. Pour reconstruire son économie, ce royaume d'Asie du Sud-Est comptait appliquer la recette classique de l'industrialisation, à savoir l'émergence d'une filière textile compétitive à l'échelle mondiale. Et de fait, suite à la mise en place de mesures incitatives, l'industrie réalisait en 1998 un chiffre d'affaires de 500 millions de dollars[97]. Du point de vue de la reconstruction institutionnelle de l'État, le Cambodge a pu compter sur l'appui des principales institutions internationales. Entre autres, le Code du travail a été rédigé par l'OIT en conformité avec les conventions de cette organisation[98]. Malgré cela, l'application de ces lois laissait à désirer. En effet, les deux piliers de cette reconstruction semblaient jouer l'un contre l'autre. D'un côté, les filières textiles, contrôlées par des firmes étrangères, semblaient faire fi des règles établies. De nombreux « ateliers de misère » (« *sweatshops* ») se sont ouverts (généralement des filiales ou des sous-traitants de firmes transnationales) dans le domaine du textile et du vêtement. D'un autre côté, les

---

[97] Sandra Polaski, *Harnessing global forces to create decent work in Cambodia*, Genève, International Labour Office, 2009.

[98] Alisa DiCaprio, « Are Labor Provisions Protectionist: Evidence from Nine Labor-Augmented U.S. Trade Arrangements », *Comparative Labor Law & Policy Journal*, vol. 26, n° 1 (2004), pp. 9-11.

travailleurs cambodgiens, s'ils bénéficiaient d'emplois formels, contestaient les conditions dans lesquels ils travaillaient. Enfin, l'État se trouvait dans une situation ambiguë. Il ne pouvait se permettre de ruiner les efforts consentis pour s'industrialiser : soixante-dix pour cent des exportations du pays émanaient du secteur textile-vêtement. En même temps, il ne parvenait pas à faire appliquer ses propres lois en raison du déficit de moyens pour les faire respecter. L'autorité de l'État, en termes de droits du travail, était donc toute relative.

Du côté des États-Unis, la situation était aussi préoccupante car l'essentiel des exportations cambodgiennes atterrissait sur leur territoire. Or, le Cambodge bénéficiait d'un statut préférentiel accordé au titre du SGP. Étant au fait des pratiques prédatrices à l'égard des syndicats au Cambodge, l'AFL-CIO a déposé une pétition auprès de l'USTR pour récuser ce statut préférentiel, et ce au nom des normes du travail[99]. Si le gouvernement américain n'a finalement pas donné suite à cette demande, le président Clinton a pris l'initiative de négocier un accord bilatéral entrant dans les conditions l'accord textile-vêtement qui courait jusqu'en 2005 à l'OMC. En effet, cet instrument permettait la mise en place de quotas dans le secteur[100]. L'accord proposait une structure tout à fait originale. Plutôt que de tendre le bâton de la sanction, l'offre s'arrimait à la promesse d'une « carotte » : l'accès accru au marché américain. L'accord prévoyait un déblocage annuel des quotas à l'importation des États-Unis en fonction des progrès effectués dans l'application de leur code du travail. Selon les termes de l'entente :

> 10. (A) The Parties seek […] to foster transparency in the administration of labor law, promote compliance with, and effective enforcement of, existing labor law, and promote the general labor rights embodied in the Cambodian labor code.
>
> (B) The Royal Government of Cambodia shall support the implementation of a program to improve working conditions in the textile and apparel sector, including internationally recognized core labor standards, through the application of Cambodian labor law.
>
> (C) The Government of the United States and the Royal Government of Cambodia shall conduct not less than two consultations during each Agreement Year to discuss labor standards, specific benchmarks, and the implementation of this program.

---

[99] Kevin Kolben, « Trade, Monitoring, and the ILO: Working to Improve Conditions in Cambodia's Garment Factories », *Yale Human Rights & Development Law Journal*, vol. 7 (2004), pp. 79-107.

[100] Cela dit, les pays développés se sont engagés à abroger toutes les mesures non tarifaires pour 2005, et ce sous la surveillance étroite des grands pays d'Asie (Asie, Pakistan…).

> (D) Based on these consultations and other information regarding the implementation of this program and its results, the Government of the United States will make a determination by December 1 of each Agreement Period, beginning on December 1, 1999, whether working conditions in the Cambodia textile and apparel sector substantially comply with such labor law and standards. If the United States makes a positive determination, then the Specific Limits as set forth in paragraph 4 and Annex B shall be increased by 14 percent for the Agreement. […] Moreover, if the United States Government determines that, subsequent to an affirmative determination, the Royal Government of Cambodia has taken or has failed to take major action resulting in a significant change in working conditions, then the Government of the United States may withdraw such an increase.[101]

Si, jusque-là, les États-Unis avaient été très pointilleux concernant le vocabulaire et les droits figurant dans les clauses sociales, ce nouveau mécanisme était extrêmement vague. Tout au plus l'accord exigeait-il le respect des règles cambodgiennes et établissait des mécanismes de surveillance des progrès effectués. Ce qui fait toute l'originalité de cette approche, c'est que les États-Unis ont offert un grand support en termes de coopération technique et financière. Par ailleurs, l'OIT était impliquée afin de superviser la mise en œuvre.[102] Une aide a aussi été offerte en vue de créer une inspection du travail formée de Cambodgiens et répondant au besoin de l'économie du pays. Enfin, les firmes étaient elles aussi mises à contribution. Non seulement, elles devaient prendre acte de l'accord et appliquer ses recommandations de bonne foi, mais en plus, elles devaient participer financièrement à l'élaboration d'un système de relations de travail basé sur des règles et sur la négociation collective. Concrètement, entre 1999 et 2002, le déblocage des quotas s'est effectué au rythme prévu, et l'accord a été prolongé jusqu'en 2004. Durant les trois années supplémentaires, le Cambodge a encore pu bénéficier d'un meilleur accès au marché américain. Ce mécanisme a constitué un précédent inédit dont tous les acteurs ont applaudi les effets.

7.4.2 L'ALE avec la Jordanie : nouvelle référence en termes de clause sociale ?

L'accord de libre-échange entre les États-Unis et la Jordanie a constitué une autre initiative majeure de l'administration Clinton, créant elle aussi un précédent. Étant donné que le gouvernement américain ne disposait pas de procédure de *Fast-track* pour cet accord, le

---

[101] Agreement Relating to Trade in Cotton, Wool, Man-made Fiber, Non-Cotton Vegetable Fiber and Silk Blend Textiles and Textile Products Between the Government of the United States of America and the Royal Government of Cambodia, 1999, disponible à l'adresse URL : http://cambodia.usembassy.gov/uploads/images/M9rzdrzMKGi6Ajf0SIuJRA/uskh_texttile.pdf

[102] Alisa DiCaprio, *loc. cit.*, p. 11.

Président devait inclure une clause sociale significative afin que l'accord passe au Congrès. Sous la pression des syndicats et des membres du Congrès démocrate, les négociateurs ont dû trouver une formule qui passerait sans débat au Congrès. Contrairement à l'ANACT, l'accord de libre-échange avec la Jordanie inclut les normes du travail directement dans le corps du texte. L'article 6 contient quatre clauses soumises à obligation :

> 1. The Parties reaffirm their obligations as members of the International Labor Organization ("ILO") and their commitments under the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work and its Follow-up. The Parties shall strive to ensure that such labor principles and the internationally recognized labor rights set forth in paragraph 6 are recognized and protected by domestic law. […]
>
> 2. The Parties recognize that it is inappropriate to encourage trade by relaxing domestic labor laws. Accordingly, each Party shall strive to ensure that it does not waive or otherwise derogate from, or offer to waive or otherwise derogate from, such laws as an encouragement for trade with the other Party.
>
> 3. Recognizing the right of each Party to establish its own domestic labor standards, and to adopt or modify accordingly its labor laws and regulations, each Party shall strive to ensure that its laws provide for labor standards consistent with the internationally recognized labor rights set forth in paragraph 6 and shall strive to improve those standards in that light.
>
> 4. (a) A Party shall not fail to effectively enforce its labor laws, through a sustained or recurring course of action or inaction, in a manner affecting trade between the Parties, after the date of entry into force of this Agreement.
>
> (b) The Parties recognize that each Party retains the right to exercise discretion with respect to investigatory, prosecutorial, regulatory, and compliance matters and to make decisions regarding the allocation of resources to enforcement with respect to other labor matters determined to have higher priorities. Accordingly, the Parties understand that a Party is in compliance with subparagraph (a) where a course of action or inaction reflects a reasonable exercise of such discretion, or results from a bona fide decision regarding the allocation of resources. [103]

---

[103] Le texte de l'accord précise : 6. For purposes of this Article, "labor laws" means statutes and regulations, or provisions thereof, that are directly related to the following internationally recognized labor rights : (a) the right of association ; (b) the right to organize and bargain collectively ; (c) a prohibition on the use of any form of forced or compulsory labor ; (d) a minimum age for the employment of children ; and (e) acceptable conditions of work with respect to minimum wages, hours of work, and occupational safety and health. Voir : Agreement between the United States of America and The Hashemite Kingdom of Jordan on the Establishment of a Free Trade Area », 17 décembre 2001, disponible à l'adresse URL : http://www.ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/jordan-fta/final-text, article 6, p. 9-10. Ceci dit, la liste des droits au travail est plus restrictive que dans l'ANACT. On ne retrouve plus le droit de grève, ni l'élimination de la discrimination dans l'emploi, ni l'égalité de rémunération entre les hommes et les femmes, ni la protection des travailleurs migrants. Voir aussi : Marley S. Weiss, « Two Steps Forward, One Step Back-Or Vice Versa: Labor Rights under Free Trade Agreements from NAFTA, through Jordan, via Chile, to Latin America, and Beyond », *University of San Francisco Law Review*, vol. 37, n° 3 (2002), pp. 689-756.

Chaque pays s'engage donc à reconnaitre son engagement respectif auprès de l'OIT, à intégrer au sein de leurs lois les DFT et à les faire respecter. Les lois du travail doivent en plus intégrer les DTIR. Par ailleurs, chaque partie s'engage à ne pas dégrader ses propres lois du travail dans le but de se procurer un avantage commercial ou dans l'objectif d'attirer des investissements. Enfin, chaque pays doit faire respecter ses propres lois du travail. Ces quatre engagements sont sujets au mécanisme de règlement des différends. Dans le cas d'un désaccord, un panel arbitral peut être formé. Le cas échéant, des sanctions commerciales, voire la suspension des bénéfices de l'accord, sont envisageables. Ceci dit, une lettre d'entente a été signée en juillet 2001 pour signifier que les deux pays s'efforceraient de résoudre les différends sans recourir au mécanisme et qu'en cas de recours, aucune sanction qui aurait eu pour résultat de bloquer le commerce ne serait prise. Enfin, un mécanisme de coopération, sous la gouverne d'un comité mixte, doit avant tout résoudre les problèmes qui concernent les normes du travail[104]. Ce comité est par ailleurs mandaté pour réaliser un ensemble d'activités coopératives (séminaires, échanges d'information, formations, etc.).

Cet accord a représenté un précédent dont la coalition travailleurs-libéraux a applaudi les résultats. Ainsi, pour John Sweeney, Président de l'AFL-CIO :

> The agreement signed by the United States and Jordan last October represents a significant first step towards incorporating enforceable workers' rights and environmental protections into a bilateral trade agreement, and I would like to commend Ambassador Charlene Barshefsky and her team for the hard work they did and for the progress represented by the agreement.
>
> […]The agreement received overwhelming and diverse support in Jordan from both the General Federation of Jordanian Trade Unions and from the Jordanian American Business Association (the American Chamber of Commerce in Jordan) when it was signed last fall by King Abdullah and President Clinton. […]
>
> What exactly does the agreement do? The Jordan FTA reaffirms both countries' commitments to uphold the core workers' rights identified by the International Labor Organization's (ILO) Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work and requires both countries to effectively enforce their own labor and environmental laws, with the possibility of invoking dispute resolution in the case of failure to do so.[105]

---

[104] US-Jordan FTA, *op. cit.*, article 15, p. 16-17

[105] United States Congress, Senate, Committee on Finance, *Jordan free trade agreement*. « Statement of John Sweeney, President of AFL-CIO », Hearings, One Hundred Second Congress, first session, Washington D.C. : U.S. Govt. Print. Off., 20 mars 2001, p. 64. Bien évidemment, cette déclaration finissait par la condamnation de la lettre d'entente négociée par l'administration Bush visant à amoindrir les chances de règlement des différends.

De l'avis de tous les membres de la coalition travailleurs-libéraux (syndicats, ONG, élus progressistes, experts, etc.), ce nouvel accord de libre-échange a fixé une nouvelle « jauge » pour évaluer les différentes initiatives commerce-travail[106], et de fait, il est devenu pendant de nombreuses années la référence avec laquelle les autres clauses ont systématiquement été comparées[107].

Conclusion du chapitre 7. Lôhéritage de lôAdministration Clinton : un agenda social international étouffé par ses critiques

Clinton avait fait sa première campagne présidentielle en misant sur la relance de l'économie américaine et la création d'emplois. Sa première initiative d'envergure a été l'adoption de l'ALÉNA, mais greffée de deux accords parallèles que nous avons analysés dans le chapitre précédent. Par la suite, l'exécutif démocrate s'est attaché à promouvoir une clause sociale à l'échelle globale. Si les Conférences de Marrakech et de Singapour n'ont pas apporté de progrès significatifs, Clinton s'est attelé à diversifier les voies à travers lesquelles il pouvait améliorer la promotion des normes fondamentales du travail à l'échelle du monde. la période 1996-2000 s'est divisée en trois temps forts.

D'abord, il y a eu la stratégie de changement de forum qui s'est déroulé en deux actes. L'OCDE a été la première institution à consacrer l'universalité de certains droits des travailleurs, peu importe le niveau de développement. Leur rapport de 1996 a constitué la première étape d'un retour à l'offensive des défenseurs des droits des travailleurs. Fort de cette première victoire, la question a été redirigée vers une institution majeure : l'OIT. Grâce à l'activisme de son directeur général, l'organisation jusque-là marginalisée dans les débats sur la mondialisation et la gouvernance a réussi un tour de force. En concluant d'une Déclaration sur les principes et les droits fondamentaux au travail en 1998, non seulement elle impliquait que tous ses membres reconnaissent l'universalité de ces droits, mais en plus, elle se repositionnait avantageusement sur la scène internationale. Ce nouvel outil a reçu l'approbation de la CIT, toutefois, au prix du renoncement à toute forme de mécanisme de

---

[106] Alisa DiCaprio, *loc. cit*., pp. 13-14.
[107] Il serait même possible d'affirmer que l'ANACT constituait l'anti-modèle, le degré zéro de la clause sociale, et que la clause jordanienne constituait le sommet que l'on cherchait à égaler ou à dépasser du côté des défenseurs des clauses sociales.

sanction. Malgré ce manque, le mécanisme de surveillance mis en place ainsi que la consécration universelle des DFT, ont clairement fait avancer la cause des défenseurs des droits des travailleurs.

Ensuite, les défenseurs de la clause sociale, les États-Unis en premier sont repartis à l'offensive : le lien entre commerce et travail a été à l'ordre du jour de la Conférence ministérielle de Seattle. Résolu à promouvoir une « globalisation à visage humain », Clinton n'a pas ménagé ses efforts pour parvenir à ses fins. Dans un climat lourd, marqué par des mouvements d'humeur dans les murs et hors des murs, les hôtes américains ont tout fait pour réanimer une discussion sur le lien entre commerce et travail. Malgré l'esprit d'initiative qui animait l'exécutif démocrate, des maladresses lui ont fait perdre le leadership sur la question, au profit de l'Union européenne. Et si une solution semblait être trouvée sur ce sujet, la conférence s'est terminée par un fiasco : aucun consensus n'a été dégagé sur de nombreux autres thèmes, et la conférence s'est terminée sans déclaration ministérielle.

Enfin, le gouvernement américain a fait le choix de l'inflexion bilatérale. Clinton a tenté de retrouver un leadership commercial émoussé au niveau national comme à l'international en négociant et ratifiant deux accords : celui avec le Cambodge et celui avec la Jordanie. Dans ces deux accords, la promotion des DTIR et des DFT était une dimension essentielle, et des mécanismes de coopération et de sanction étaient prévus pour faire respecter les droits des travailleurs. Cette initiative a permis l'essor d'un consensus bipartisan aux États-Unis, promettant l'émergence d'une dimension sociale à la mondialisation.

Un bel avenir semblait promis à l'émergence de clauses sociales toujours plus exigeantes. D'autant plus que le mouvement altermondialiste suscitait de nouvelles exigences du côté de la régulation des échanges mondiaux. La situation a toutefois brutalement changé avec l'élection de George W. Bush à la présidence et suite aux attentats du 11 septembre 2001. Nous examinerons les effets de ces changements sur les clauses sociales américaines au sein du prochain chapitre.

CHAPITRE 8

2001-2008 : L'ÈRE DE LA POLARISATION. LA POLITISATION DU LIEN ENTRE COMMERCE ET TRAVAIL

Introduction du chapitre 8

Nous traiterons ici de la dernière séquence historique présentée dans cette thèse : les années 2001 à 2008. Deux évènements ont marqué le début de cette période : l'arrivée d'un exécutif républicain idéologiquement très marqué à droite, en 2001 et les attentats du 11 septembre 2001 qui ont déclenché un virage sécuritaire. Ces changements ont semblé diminuer les chances de survie des clauses sociales déjà existantes. Alors que Clinton croyait au bienfait des clauses sociales, l'administration républicaine, présidée par George W. Bush, était hostile à l'idée de relier les normes du travail au commerce. À ce changement drastique, s'est ajoutée la volonté de réaffirmer le leadership commercial des États-Unis, et ce dans toutes les sphères de négociation. L'USTR a donc mobilisé toutes ses ressources pour faire déboucher les négociations multilatérales, régionales et bilatérales. Ce chapitre retracera donc les huit années de la présidence de Bush au cours desquelles la clause sociale a suscité un intense débat politique reflétant plus que jamais un clivage de fond sur la politique commerciale à mener. Alors que les six premières années ont été marquées par un recul des clauses sociales, les deux dernières ont vu la majorité démocrate au Congrès imposer une nouvelle politique commerciale au sein de laquelle les clauses sociales ont été renforcées.

Dans un premier temps (8.1), nous analyserons l'évolution des clauses sociales durant les six premières années des mandats de George W. Bush (2001-2006). En effet, afin de préserver la possibilité d'un consensus bipartisan au sujet du commerce, les normes du travail ont dû intégrer la nouvelle loi commerciale de 2002. Malgré cet impératif, l'activisme commercial de l'administration Bush a fait fi de cet engagement, la clause sociale n'étant pas la priorité du gouvernement. Au niveau multilatéral, le dossier a été bouclé sans aucune avancée. Par ailleurs, les accords commerciaux bilatéraux signés à la suite de cette loi ont relégué les

droits des travailleurs à un rang subalterne. Cela dit, s'il y a eu recul, les clauses sociales ont subsisté.

Dans un deuxième temps (8.2), nous illustrerons le renouveau des questions sociales dans la politique commerciale américaine, après la victoire des démocrates aux élections de mi-mandat de 2006 (2006-2008). Dans la « Nouvelle politique commerciale pour l'Amérique », les DTIR et les DFT sont revenus

au cœur de l'agenda commercial américain. La clause sociale de l'Accord de promotion du commerce entre les États-Unis et le Pérou a d'ailleurs été la première à intégrer un chapitre sur le travail plus conforme aux exigences des groupes progressistes.

8.1 Lôoffensive républicaine : des clauses sociales amoindries

> A strong world economy enhances our national security by advancing prosperity and freedom in the rest of the world. Economic growth supported by free trade and free markets creates new jobs and higher incomes. It allows people to lift their lives out of poverty, spurs economic and legal reform, and the fight against corruption, and it reinforces the habits of liberty.
>
> National Security Strategy of United States, 2002

Dans cette section, nous allons revenir sur l'évolution des clauses sociale sous l'ère Bush (2001-2006). Cette période est marquée par un recul s'expliquant par la conjonction de deux évènements : l'arrivée de politiciens très conservateurs à la tête de l'exécutif américain et au Congrès ; et les attentats du 11 septembre 2001 ont contribué à faire reculer les problématiques sociales. Le recul a été à la fois national, multilatéral et bilatéral. Nous consacrerons une sous-section à chacune de ces dimensions. Dans un premier temps, nous observerons qu'au niveau national, les exigences sociales ont clairement perdu du poids dans la loi commerciale votée en 2002 (8.1.1). Dans un second temps, nous montrerons que le Cycle de Doha (OMC), qui a débuté en 2001 sans que la question des normes du travail n'y soit inscrite (8.1.2). Enfin, dans un troisième temps, nous verrons que les accords commerciaux bilatéraux, signés à partir de 2002, étaient caractérisés par un recul des clauses sociales par rapport à l'ALÉ avec la Jordanie (8.1.3). Malgré tout, la clause sociale a

subsisté et fait désormais partie intégrante de l'architecture institutionnelle de la politique commerciale américaine.

8.1.1 De la recherche du consensus bipartisan à la croisade contre le terrorisme : le destin des normes du travail dans la loi commerciale américaine (2001-2002)

L'arrivée de George W. Bush au pouvoir en 2001 a marqué un tournant majeur dans la politique commerciale américaine. En effet, Clinton avait été le défenseur une économie américaine compétitive et ouverte sur le monde, mais respectueuse des règles sociales et avait usé de tous les moyens à sa disposition pour promouvoir un agenda social à l'échelle mondiale. L'équipe qui a pris le pouvoir en 2001 était loin de partager cette volonté. Très liée au milieu des affaires, influencée à la fois par des idées néoconservatrices et néolibérales, elle était hostile aux clauses sociales. Par ailleurs, l'exécutif entendait relancer la politique commerciale des États-Unis. Le choix de Robert Zoellick à la tête de la diplomatie commerciale américaine (USTR) reflétait cette volonté[1].

8.1.1.1 Le lien commerce-travail : une vision républicaine

Le 10 mai 2001, George Bush, au nom de son gouvernement a soumis un programme complet suscitant le renouvellement de l'autorité de négocier[2]. À l'intérieur de ce texte-cadre, l'administration républicaine soutenait qu'il fallait conclure des négociations multilatérales, régionales (ZLÉA) et bilatérales, dans le but de relancer le leadership et la compétitivité de l'économie américaine. Dans de cette proposition, les normes du travail n'étaient pas absentes, mais elles étaient loin d'être prioritaires. Selon la présidence des États-Unis, il fallait :

I. U.S. Trade Promotion Authority;

---

[1] Dans un essai éditorial publié dans la revue *Foreign Policy*, Zoellick a vertement critiqué Clinton et son incapacité à obtenir un consensus sur la question du *Fast-track*. Selon lui, le train de la globalisation passait, et les États-Unis devaient le prendre au plus vite. L'auteur défendait aussi l'idée que la question des normes du travail constituait une entrave à l'avancée de l'agenda commercial, et il estimait que Clinton était le principal responsable de l'échec de Seattle, justement à cause de la question du lien commerce-travail. Voir : Robert B. Zoellick, « A Republican Foreign Policy », *Foreign Affairs*, vol. 79, n° 1 (2000), pp. 63-78.

[2] Il s'agissait d'obtenir une nouvelle loi commerciale assortie d'une procédure de *Fast-Track* autorisant le président à négocier des accords commerciaux. Hal Shapiro et Lael Brainard, « Trade Promotion Authority Formerly Known as Fast Track: Building Common Ground On Trade Demands More Than a Name Change », *George Washington International Law Review*, vol. 35, n° 1 (2003), pp. 1-53.

A Statement of Purposes:

1. To achieve: […]

c. Mutually supportive trade and environment, and trade and labor, policies; […]

B. Negotiating Objectives to Advance U.S. Priorities: Expand market opportunities for U.S. goods, services and intellectual property by: […]

8. Encouraging the protection of children and adherence to core labor standards in connection with international trade in a manner consistent with U.S. sovereignty and trade expansion.[3]

En résumé, la loi commerciale devait se limiter à promouvoir les normes du travail sans toutefois offrir de mécanismes concrets pour renforcer leur application. À la fin du texte, l'administration proposait une boîte à outils « commerce, travail et environnement » au sein de laquelle la présidence suggérait :

Labor and Environment "Toolbox"

Labor:

Use labor standards in existing and proposed preferential trade programs -- e.g., the Generalized System of Preferences program and programs under the African Growth and Opportunity Act, the Andean Trade Preference Act, the Caribbean Basin Trade Partnership Act, and the Southeast Europe Trade Preference Act -- to build respect for, adherence to, and enforcement of core labor standards.

Employ U.S. Agency for International Development (USAID) and other assistance programs to encourage acceptance of, adherence to, and national enforcement of core labor standards. […]

Encourage the World Trade Organization (WTO) to cooperate with international financial institutions to examine the interrelationships between social issues and global economic integration, including between labor standards and trade.

Strengthen and raise the profile of the International Labor Organization (ILO) and provide strong support for ILO initiatives aimed at fostering member countries adherence to core labor standards, such as the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work and the new Convention on the Worst Forms of Child Labor.

Strengthen and raise the profile of the ILO by improving the ILO's ability to fact-find, spotlight, and hold member countries accountable for violations of core labor standards

[3] Présidence des États-Unis, *The President's 2001 International Trade Agenda*, Washington D.C., Maison Blanche, 10 mai 2001, disponible à l'adresse : http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/05/ 20010511.html

> by strengthening the ILO's existing mechanisms for enforcing member countries' adherence to the conventions they have ratified.
>
> Encourage cooperative arrangements (joint work programs) between the WTO and the World Health Organization and the ILO. […][4]

Il s'agissait donc de renforcer l'OIT, de promouvoir le « dialogue entre l'OMC et l'OIT », et d'encourager la coopération pour le respect des normes fondamentales. Lorsque ce programme a été rédigé, il visait à lancer une loi commerciale « bipartisane ». Autant dire que cette proposition était loin d'offrir une telle perspective. Aucun démocrate, même parmi les plus modérés, n'aurait pu tolérer un tel recul, par rapport aux lois de 1974, 1984, puis 1988 qui avaient jusque-là offert bien plus de dents aux droits des travailleurs. Ceci dit, deux éléments obligeaient l'administration républicaine à promouvoir un consensus bipartisan minimal.

Premièrement, même si la Chambre des représentants était majoritairement républicaine, les élections sénatoriales de 2000 ont abouti à une parité parfaite entre démocrates et républicains. Cela impliquait donc que certains Sénateurs démocrates votent en faveur du texte de loi pour qu'il soit adopté. Plus encore, du fait de cette parité, la Commission des Finances du Sénat, chargé de préparer le texte des projets de loi commerciale, était présidée par un démocrate très influent : Max Baucus.

Deuxièmement, Bush savait que depuis l'ALÉNA, une aile isolationniste s'était formée au sein du parti républicain. En conséquence, il était fort probable qu'advenant une nouvelle loi commerciale, il ne pourrait compter sur toutes les voix de son propre camp : il fallait donc des voix démocrates pour assurer un vote favorable à la loi commerciale[5].

8.1.1.2 À la recherche du consensus bipartisan

Sans tenir compte des deux contraintes précédemment énumérées, l'Administration républicaine est allée de l'avant avec sa proposition, espérant forcer la main de l'opposition et

---

[4] *Ibid.*

[5] Rappelons que parmi les représentants républicains : 43 avaient voté contre l'ALÉNA en 1993 ; 56 avaient voté contre la ratification de l'Uruguay Round en 1994, et 70 avaient voté contre le renouvellement du *Fast-Track* en 1998. Dans le 107ème Congrès américain (2001-2003) la Chambre était composée de 212 démocrates (plus deux indépendants prodémocrates) et 221 républicains. Advenant un vote, il était clair que les républicains dissidents entraveraient l'adoption de la loi commerciale, des voix démocrates étaient donc nécessaires (cf. chapitres 6 et 7)

ainsi diminuer la présence des normes du travail dans la politique commerciale des États-Unis. C'est avec la complicité du président de la Commission des Voies et Moyens de la Chambre des représentants que cette stratégie a été engagée. Sans consulter la minorité démocrate au sein du Congrès, Philip Crane a présenté un projet de loi autorisant le président des États-Unis à négocier des accords commerciaux (H.R. 2149, *Trade Promotion Authority Act of 2001*). Cette proposition de loi commerciale ne contenait aucune mention aux DFT, ni aux DTIR.

Celle-ci a eu l'effet d'une bombe auprès du caucus démocrate. En particulier, Charles Rangel et Sander Levin, éminents défenseurs des clauses sociales et membres de la Commission des Voies et Moyens, ont vertement critiqué l'initiative unilatérale du Président du Comité. Élu du quinzième district de New York fortement multiethnique (à dominante noire et latino-américaine) depuis 1970, Rangel voit son engagement marqué par les questions du soutien à l'affirmation des minorités ainsi qu'à l'amélioration de leur sort. Par ailleurs, il a entamé son combat pour les droits des travailleurs suite à ses initiatives pour améliorer le contenu du programme adressé aux pays des Caraïbes (CBTPA) et à l'Afrique (AGOA), avec la perspective d'aider les pays parmi les plus démunis[6]. Élu dans le douzième district de l'État du Michigan, un ancien bastion industriel des États-Unis (automobile, acier), Sander Levin a toujours porté une attention importante à la question du droit des travailleurs. Cela dit, il a toujours refusé de suivre une ligne protectionniste. En phase avec les objectifs de la coalition « travailleurs-libéraux », sa ligne politique suivait trois dimensions : 1) le commerce est bon pour les Américains et pour les pays en développement; 2) il faut toutefois que les accords commerciaux et les systèmes de préférences incluent des normes du travail afin d'éviter un alignement vers le bas et 3) il faut soutenir financièrement les travailleurs qui perdent leur emploi à cause du commerce[7].

Afin de rétablir la place des droits des travailleurs au sein de la politique commerciale, Rangel et Levin ont entrepris deux actions. La première a été l'écriture d'une proposition de loi commerciale alternative, au sein de laquelle les normes environnementales et celles du

---

[6] « His support for various free trade agreements such as CBTPA and AGOA stems from his commitment to helping developing countries move forward economically; particularly those he feels have been neglected by the United States. » Alisa DiCaprio, « Are Labor Provisions Protectionist: Evidence from Nine Labor-Augmented U.S. Trade Arrangements », *Comparative Labor Law & Policy Journal*, vol. 26, n° 1 (2004), p. 22

[7] *Ibid.*, p. 21-22

travail étaient centrales[8]. La deuxième a consisté en la mobilisation des Sénateurs démocrates afin qu'ils refusent de lancer les procédures législatives sur la base du projet parrainé par Crane. C'est d'ailleurs suite à l'initiative de Max Baucus, Président de la Commission des Finances du Sénat, qu'ont été tenues des auditions en vue de convaincre l'administration de changer de stratégie[9]. À la lecture du compte-rendu de cette audition, il ressort que les démocrates ont tout fait pour convaincre l'exécutif. Lors de l'ouverture de la séance, le président du Comité a clairement mis de l'avant les raisons de l'absence de compromis :

> While all of us gathered in this room represent different constituencies, I truly believe that everyone here shares a common goal. We want to promote a trade policy that advances our National interest. We want American farmers and companies to be successful on the world stage. We want to create and maintain high-paying jobs. We want to do these things in a way that preserves our environment.
>
> Every single one of us shares these goals, and I am convinced that opening markets can advance these goals, provided, of course*, that trade is fair and is consistent with international and U.S. trading rules*. I also believe that fast track authority has been helpful in completing these agreements, and that is why I have supported fast track in the past for Presidents of both parties.
>
> What has changed? Why the controversy? Simply put, the topics of international trade negotiations have changed. […] *Now the issue is standards on labor* and environment. […] some developing countries opposed U.S. efforts to broaden that agenda. Some in this country would also prefer to ignore these issues or push them off to international organizations with a spotty track record. Equally troubling is the ongoing effort by some trading partners to undermine the U.S. trade laws.
>
> Unfortunately, I feel the gap on these issues is widening. I base this fear largely on three things. First, the administration's Statement of Trade Principles, which offered little beyond rhetoric on these issues; the efforts of some to move fast track legislation that completely ignores these issues; and the very troubling statements by President Bush Monday where he referred to labor and environmental arguments as ''all kinds of excuses not to trade.'' We simply will not get where we want to be by trotting out trite partisan rhetoric. So, that is the bad news.[10]

---

[8] Il s'agit du H.R.3019, *Comprehensive Trade Negotiating Authority Act of 2001*. Cette très ambitieuse proposition visait à défendre et à faire appliquer à tous les niveaux de négociation à la fois les DTIR et les DFT. Bien évidemment, une telle proposition ne visait pas à obtenir une majorité de voix au sein du Congrès, mais visait plutôt à contrebalancer le projet de Crane complètement dépourvu de mention au droit des travailleurs. Nous reviendrons sur ce projet un peu plus loin.

[9] Hornbeck J. F. et William H. Cooper, « Trade Promotion Authority (TPA) and the Role of Congress in Trade Policy », *CRS Report for Congress*, Washington D.C., RL33743,4 novembre 2010.

[10] United States Congress, Senate, Committee on Finance, *Trade promotion authority,* « Opening statement of Hon. Max Baucus, Chairman, Sen. Mon. », Hearings, One Hundred Seventh Congress, first session, Washington D.C. : U.S. Govt. Print. Off., 20 et 21 juin 2001, p. 2.

L'enjeu était donc clairement posé : la renforcement des clauses relatives aux normes du travail et environnementales serait le seul moyen d'obtenir un réel consensus bipartisan au Congrès. Fait exceptionnel, des représentants ont été appelés à témoigner devant le comité du Sénat pour dénoncer la stratégie républicaine. À ce titre, Charles Rangel a rappelé que le consensus bipartisan nécessitait de travailler avec les leaders de la minorité démocrate :

> We are here to say, ''help us to try to create the atmosphere for us to get together to see what we can do.'' And don't put up barriers between us based on party labels. Yesterday, in the Congress Daily AM the leading story was ''GOP House Leaders Seek Trade Vote Before August Recess″: ''The House Republican Leadership has decided to try to put presidential trade negotiating authority to a vote during July, bringing the simmering war over the measure to sizzle far sooner than many had expected. […] Ways and Means Trade Subcommittee Chairman Phillip Crane, RIll., was part of an effort to jump-start consideration of the bill and secure a vote before the August recess.'' The hurtful thing about this is […] that he has never discussed this subject matter with me since we've been in the Congress. This is the same Subcommittee Chairman and the same committee that effectively negotiated the African Growth and Opportunity Act, that worked on the Caribbean Basin Initiative, and that we worked with to normalize trade with China. And yet this subject matter has not been discussed with any Democrats: not the Ranking Member of the Trade Subcommittee, not the Chairman of Finance, not with anyone. And unilaterally we find out about this in Congress Daily. What a way to start on bipartisanship?[11]

Il en a aussi profité pour rappeler que s'il devait y avoir consensus, cela devait passer par la réintroduction des normes du travail dans les lois commerciales américaines :

> Because, as you said Mr. Chairman, there is no one that is more concerned about maintaining our competitive edge, expanding economic growth, and that realizing that in order to do this we have to find new markets, we have to break down the barriers to trade. And some of us believe that we can do these things and protect certain values that are not just American values which we're so proud of, but international humane values. And if we can do this, as we protect investors and intellectual property rights as we should, then we should also have on our agenda to make certain that our trading partners maintain core standards in protecting labor and protecting the environment which we inherited and which we would like to leave in better shape than we've had. […][12]

Plus longuement, le représentant Sander Levin est lui aussi revenu sur cette stratégie républicaine pour la critiquer. Selon lui, mettre en place une loi commerciale non consensuelle revenait à faire du commerce un enjeu politisé et cela nuisait à la cause de l'ouverture au commerce :

---

[11] *Ibid.*, « Statement of Hon. Charles Rangel, Rep. of NY », p. 135.
[12] *Ibid.*, p. 135.

> The fast track/trade promotion authority bill introduced by House leadership represents both a denial of the changing nature of trade and of the need for bi-partisanship […] It moves us backward, not forward.
>
> 1. The President stated that he wanted ''a trade promotion authority bill...that's not laden down with all kinds of excuses not to trade.'' Dealing effectively with the role of labor and environmental standards in trade is neither ''an excuse not to trade'' nor a new form of protectionism. We have to incorporate these issues because of their very relevance to international economic competition. Developing countries themselves recognize the connections, and see the need to address them. In a recent New York Times article, for example, the President of El Salvador states, ''[t]he difficulty in this region is that there is labor that is more competitively priced than El Salvador'' in explaining the difficulties El Salvador has in raising its labor standards.
>
> 2. President Bush goes on to state that ''if you're a poor nation, it's going to be hard to treat your people well.'' When poor nations abide by core labor standards (to which most have agreed in the International Labor Organization), their people are helped, not hurt. And it means something to the workers in industrialized countries with whom they may be competing. It is mutually beneficial. It is misguided to argue that poor nations can't afford to allow their workers the right to associate and bargain.
>
> […] Globalization is here to stay. The question is whether we should blindly embrace it or seek to shape it to the benefit of U.S. workers, farmers and businesses. […]
>
> In my judgment, in the year 2001, trade legislation with all of the issues now embedded in it cannot be railroaded through the U.S. Congress; if it were to happen on basically a partisan basis, it would be winning a battle, but losing a war. The answer is a genuine effort to place new trade policy on the right track.[13]

Face à cette attaque, l'administration républicaine a offert une réponse cinglante. Robert Zoellick s'est lui-même présenté auprès du Comité pour défendre la position du gouvernement. À partir de la rhétorique néolibérale, il a rappelé que l'amélioration des normes du travail était le produit du développement, un bien de luxe qui viendrait plus tard :

> As we have seen at home, the foundation for serious progress on labor standards and environmental protection is economic growth, openness, support for private sector development, and the related expansion of civil society.
>
> In the past few months, the Administration has demonstrated good faith on these issues through a series of steps. […]
>
> We have used the GSP and Caribbean Basin review processes to press successfully for the defense of core ILO labor standards. We have engaged the International Labor Organization to help in particular countries and to consider additional ways to support core labor standards. I have met with leaders of labor unions at home and abroad and have other meetings scheduled to listen to their concerns. […]

---

[13] *Ibid.*, « Statement of Hon. Sander Levin, Rep. of Ill. », 20 et 21 juin 2001, p. 122-123.

> Please consider this reality: It really will not help working men and women at home or abroad or environmental causes to paralyze trade negotiations with cumbersome limits or sanctions or pressures. Together, we want to achieve results, not procedural breakdowns.[14]

Le premier et le dernier paragraphe de cette citation colorent tout le discours. Ainsi le commerce est considéré comme le premier d'entre tous les droits, et vient avec lui le progrès. Bloquer le commerce, c'est empêcher l'amélioration concrète de la situation des travailleurs aux États-Unis et dans le monde. L'administration s'engagerait donc seulement à poursuivre des activités de coopération (non contraignantes), pour améliorer l'application des DFT. Sans surprise, cette stratégie a provoqué la furie des membres de la coalition travailleurs-libéraux. À titre d'illustration, John Sweeney a expliqué que l'inclusion des normes du travail dans tout nouvel accord commercial était une condition *sine qua non* de l'appui du syndicat à une nouvelle loi commerciale :

> The AFL–CIO believes that any trade negotiating authority must require the inclusion of enforceable workers' rights and environmental standards in the core of all new trade agreements. New trade agreements must ensure that all workers can freely exercise their fundamental rights and require governments to respect and promote the core labor standards laid out by the ILO. Workers' rights and environmental standards must be covered by the same dispute resolution and enforcement provisions as the rest of the agreement, and these provisions must provide economically meaningful remedies for violations. Monetary fines modeled on the NAFTA labor side agreement or the Canada-Chile agreement are inadequate and have proven an ineffective means of enforcement. An agreement that does not meet these principles must not be considered under Fast Track procedures.[15]

Le plus surprenant demeure toutefois le faitque la question du lien commerce-travail a alors trouvé de nouveaux défenseurs : les entreprises. Jusque-là, le milieu des affaires avait montré au pire une molle opposition, au mieux une totale indifférence à l'inclusion de normes du travail dans les traités commerciaux[16]. Dans une communication datant du mois de février 2001, le *Business Roundtable* a appelé l'exécutif américain à s'engager à négocier des clauses sociales afin d'apaiser le climat entourant l'adoption de la loi commerciale. Les firmes savaient, elles aussi, que le consensus bipartisan constituait un impératif stratégique.

---

[14] *Ibid.* « Statement of Hon. Robert B. Zoellick, USTR », 20 et 21 juin 2001, p. 150-154.
[15] *Ibid.*, « Statement of John Sweeney, president of AFL-CIO », 20 et 21 juin 2001, p. 140.
[16] La Conférence de Singapour, en 1996, a été le seul moment où le milieu patronal s'est vivement opposé à l'inclusion d'une clause sociale. La perspective d'introduire un mécanisme réellement contraignant au sein de l'OMC à ce moment-là n'y est pas pour rien.

Évidemment, l'approche devait être flexible et à géométrie variable, en fonction du partenaire de négociation :

> Specifically, in contrast to the traditional attitude of the business community against the inclusion of worker rights provisions in trade agreements, the BRT, in its report, took a stand that: in pursuing labor (and environmental) objectives in trade and investment negotiations, the United States should adopt a "one size does not fit all" approach. Rather, "we must grant our trade negotiators the flexibility to negotiate" instead of placing limitations on the President to include worker rights provisions in trade agreements.[17]

En clair, le milieu des affaires reconnaissait que toute loi commerciale exigeait des concessions au niveau des normes du travail. Dans ce contexte, il soutenait l'initiative la moins contraignante possible. Cela dit, ce que proposaient le *Business Roundtable* et le milieu des affaires était clairement plus favorable à la clause sociale que la proposition émanant du parti Républicain. En témoigne cette déclaration du représentant de la firme Levi-Strauss auprès du Sénat :

> Given our strong commitment to worker rights and workplace standards, we firmly believe that labor issues should be an integral part of any trade negotiations, whether they are multilateral, regional or bilateral.
>
> As a result, we would urge the Senate Finance Committee to pass legislation renewing TPA authority in a way that takes into account the important linkage between trade and international worker rights. While we are flexible regarding the specific mechanisms used to protect workers in trade agreements and are open to a variety of mechanisms and penalties (including sanctions if necessary) to enforce those protections, we are resolute in our commitment that future trade agreements must include strong language on labor protection at their core. These protections should include effective measures and processes to ensure compliance.
>
> By including sound provisions on labor rights in the TPA bill reported out of the Senate Finance Committee, you will help ensure that future trade agreements will include the necessary discussion of labor rights. You will also send a strong message that the Senate is prepared to play a constructive, leadership role in resolving the trade/labor debate, which has contributed to a delay in further liberalization of the international trading system. We urge you to take this important step and are confident that the trade and

[17] Mary Jane Bolle, « Trade Promotion Authority (Fast-Track), Labor Issues (Including H.R. 3005 and H.R. 3019) », *CRS Report for Congress*, Washington, RL31178, 7 décembre 2001, p. 4. Pour l'étude en question, voir : Business Roundtable, *The Case for U.S. Trade Leadership: The United states is Falling Behind* , Washington D.C. : BRT, 9 février 2001.

> labor linkage we propose will result in a ''win-win'' situation for global companies like LS&CO., as well as for the workers who make our products.[18]

Toutes ces prises de position ont obligé le gouvernement américain à revoir son jeu. Il a ainsi dû renoncer à son aveuglement idéologique : il n'y avait pas de consensus possible sans références concrètes aux droits des travailleurs à l'intérieur du texte légal. Si le milieu des affaires l'avait compris, le gouvernement devait en prendre acte.

8.1.1.3 Le 11 septembre 2001 : la « sécurisation » de la politique commerciale

Les attentats perpétrés le 11 septembre 2001 ont permis au gouvernement républicain de précipiter l'agenda commercial. Selon ce dernier, le commerce était le moyen privilégié d'assurer la paix. Face au de choc que vivait la société américaine, l'Administration Bush s'est hâté de relier les thèmes du commerce et de la sécurité. Cette stratégie a même ressemblé à un chantage politique. Dès le 20 septembre 2001, Robert Zoellick, le représentant au Commerce a appelé à la signature de la loi commerciale pour lutter contre le terrorisme :

> Economic strength - at home and abroad - is the foundation of America's hard and soft power. Earlier enemies learned that America is the arsenal of democracy; today's enemies will learn that America is the economic engine for freedom, opportunity and development. To that end, U.S. leadership in promoting the international economic and trading system is vital. Trade is about more than economic efficiency. It promotes the values at the heart of this protracted struggle.
>
> Congress now needs to send an unmistakable signal to the world that the United States is committed to global leadership of openness and understands that the staying power of our new coalition depends on economic growth and hope. In particular, Congress needs to complete action on the U.S. free trade agreement with Jordan, our first such commitment in the Arab world. […] Congress also should reauthorize critical trade preference legislation for Andean democracies struggling against internal threats and for other developing nations relying on open markets to counter those who can destroy but not build. And most important, Congress needs to enact U.S. trade promotion authority so America can negotiate agreements that advance the causes of openness, development and growth. It is a sad irony that just as the old world of bipolar blocs faded into history and the new world of globalization fast-forwarded, the United States let its trade promotion authority lapse.
>
> […] New U.S. activism on trade has been drawing others toward us so we can pursue free trade in a way that fosters a new type of alliance for openness and fairness.

---

[18] United States Congress, Senate, Committee on Finance, *op. cit.*, « Statement of Levi-Strauss & co. », 20 et 21 juin 2001, p. 171.

> […] America's trade leadership can build a coalition of countries that cherish liberty in all its aspects. Open markets are vital for developing nations, many of them fragile democracies that rely on the international economy to overcome poverty and create opportunity; we need answers for those who ask for economic hope to counter internal threats to our common values. *To address the relationship between trade agreements and other international objectives, the president has proposed that we build on openness and growth in developing countries with a toolbox of cooperative policies. There is no "one size fits all" formula that can deal with environment, labor, health and other challenges.*
>
> Other nations are more likely to work with us to improve local standards if our approach is positive, not intimidating. As former president Ernesto Zedillo of Mexico said, some supposed friends of the downtrodden "seem strangely determined to save the developing world from development." For certain, we should not deny the benefits of trade until we reach domestic consensus on global application of social policies.
>
> We need to infuse our global leadership with a new sense of purpose and lasting resolve. Congress, working with the Bush administration, has an opportunity to shape history by raising the flag of American economic leadership. The terrorists deliberately chose the World Trade towers as their target. While their blow toppled the towers, it cannot and will not shake the foundation of world trade and freedom.[19]

Ce « manifeste » contenait donc l'essentiel de l'argumentaire néoconservateur au sujet du commerce considéré comme étant un vecteur de démocratie et de paix. L'équation était la suivante :

Figure 8.1 Structure de lôargumentation expliquant que le libre-échange est vecteur de paix et de progrès

Liberté d'entreprise + libre-échange = développement + démocratie + libertés individuelles = sécurité économique + paix.

Détaillons sur les termes de l'équation :

1) Le libre-échange permettrait le développement économique des pays qui le pratiquent. Le développement permettrait de limiter la pauvreté, terreau sur lequel murissent l'instabilité politique, l'autoritarisme et le terrorisme. Ainsi, le développement assurerait la stabilité politique nécessaire à des relations pacifiques.

2) La signature d'accords de libre-échange inciterait les gouvernements des pays du Sud à appliquer des règles strictes. Ce faisant, ces traités permettraient d'empêcher toute alternative

[19] Robert B. Zoellick, « Countering Terror With Trade », *Washington Post*, jeudi 20 septembre 2001, page A35.

aux institutions libérales, laissant ainsi le marché libre et ouvert. Il s'agissait de cadenasser les perspectives politiques dans des contraintes institutionnelles[20].

3) Les néoconservateurs expliquaient que face aux menaces à la sécurité nationale (le terrorisme, la tyrannie, le trafic de drogue, l'instabilité politique), le commerce représentait le moyen d'inculquer les valeurs libérales dans le domaine politique[21]. Le développement du commerce international générerait des échanges, stimulerait l'émergence d'une société civile et l'utilisation des nouvelles technologies d'information et rendrait les régimes autocratiques caducs, car tout cela induirait la mobilisation des citoyens pour obtenir des libertés politiques.

4) Considérant que le libre-échange permettrait l'essor du développement économique, de la règle de droit et des libertés politiques, il générerait *de facto* des relations pacifiques, car les démocraties ne se font pas la guerre. Le libre-échange adoucirait de fait les mœurs.[22]

Conséquence logique : aucune contrainte ne serait nécessaire pour faire respecter les normes du travail, la coopération et le libre-échange suffisant à améliorer le sort des travailleurs. La structure argumentaire était judicieuse, mais pas assez convaincante pour détourner l'attention du Congrès. Cela dit, le contexte sécuritaire post-11 septembre 2001 a très largement contribué à accélérer l'adoption du projet de loi commerciale, au détriment des droits des travailleurs. En effet, jusqu'au 11 septembre, les questions économiques internationales suscitaient l'attention des médias et de l'opinion publique. Les négociations de la ZLÉA, de l'OMC, les réunions du G-8 étaient très médiatisées. Aussi, l'émergence du mouvement altermondialiste[23] a contribué à soulever des questions à leur endroit, et les populations ont été sensibilisées aux enjeux de la gouvernance économique mondiale. Tout cela a généré un climat mettant de l'avant les problématiques sociales, dont celle des droits

---

[20] Voir : John Whalley, « Why Do Countries Seek Regional Trade Agreements? », *Working Paper Series*, Cambridge Mass. : National Bureau of Economic Research, 1996.

[21] Pour reprendre les termes de D. Griswold du Cato Institute, le commerce est un levier pour les libertés politiques. Daniel T. Griswold, « Trading Tyranny for Freedom : How Open Markets Till the Soil for Democracy », *Trade policy Analysis*, Washington D.C. : Cato Institute, 2004, p. 4.

[22] De plus, l'interdépendance commerciale empêcherait l'émergence de conflits, du fait d'un intérêt économique commun. Enfin, les accords génèreraient des mécanismes institutionnels de règlement des différends rendant les conflits politiques caducs.

[23] La mobilisation contre la création d'un accord multilatéral sur l'investissement (OCDE, 1997) ainsi que la mobilisation à la Conférence ministérielle de l'OMC à Seattle (1999, cf. chapitre précédent) sont généralement considérées comme les actes fondateurs du mouvement. Suite à cela, les militants altermondialistes ont mobilisé leur force dans deux types d'évènements : la création de forums sociaux mondiaux, puis régionaux ; et l'organisation de manifestations lors de tous les sommets économiques internationaux (OMC, G-8, ZLÉA, etc.).

des travailleurs. Le 11 septembre 2001a rompu cette dynamique. Et si la question des clauses sociales attirait jusque-là l'attention des citoyens, les questions de sécurité ont dorénavant pris le pas sur tout le reste.

8.1.1.4 La loi commerciale de 2002 : un recul limité des droits des travailleurs

Malgré cette ambiance peu propice à la promotion des droits des travailleurs, et en dépit des déclarations de l'administration, le Congrès a continué à porter une attention aux clauses sociales. Restait à déterminer comment les droits des travailleurs seraient inclus dans la nouvelle loi commerciale. Deux options contradictoires étaient envisageables. La première consistait à renforcer minimalement les engagements à inclure des clauses sociales sans toutefois atteindre un niveau d'attente supérieur aux lois antérieures (1974, 1984, 1988). La base de ce projet était la proposition de loi de William Thomas (R-Ca ; H.R.3005, *Bipartisan Trade Promotion Authority*) datant du 3 octobre 2001. La deuxième option consistait à négocier à partir du texte de Rangel-Levin (H.R 3019), déposé le 4 octobre 2001[24]. Ce projet de loi renforçait considérablement les engagements du gouvernement concernant les droits des travailleurs, comparativement aux lois précédentes. C'est un compromis entre les deux qui s'est finalement concrétisé. Le texte du H.R 3005 a servi de base, mais a été amendé à de multiples reprises.

[24] Pour une étude comparative des deux textes : Mary Jane Bolle, *op. cit.*, 7 décembre 2001.

Figure 8.2 Dispositions la loi commerciale de 2002 associées aux questions du travail et de lôemploi

H.R.3009. Trade act of 2002

Division B. Bipartisan Trade Promotion Authority

Title XXI. Trade Promotion Authority

SEC. 2102. Trade negotiating objectives

(a) OVERALL TRADE NEGOTIATING OBJECTIVES. The overall trade negotiating objectives of the United States for agreements subject to the provisions of section 2103 are

(4) to foster economic growth, raise living standards, and promote full employment in the United States and to enhance the global economy ;

(6) to promote respect for worker rights and the rights of children consistent with core labor standards of the ILO (as defined in section 2113(6)) and an understanding of the relationship between trade and worker rights ;

(7) to seek provisions in trade agreements under which parties to those agreements strive to ensure that they do not weaken or reduce the protections afforded in domestic environmental and labor laws as an encouragement for trade ;

(9) to promote universal ratification and full compliance with ILO Convention No. 182 Concerning the Prohibition and Immediate Action for the Elimination of the Worst Forms of Child Labor.

(b) PRINCIPAL TRADE NEGOTIATING OBJECTIVES

(11) LABOR AND THE ENVIRONMENT. The principal negotiating objectives of the United States with respect to labor and the environment are

(A) to ensure that a party to a trade agreement with the United States does not fail to effectively enforce its environmental or labor laws, through a sustained or recurring course of action or inaction, in a manner affecting trade between the United States and that party after entry into force of a trade agreement between those countries ;

(B) to recognize that parties to a trade agreement retain the right to exercise discretion with respect to investigatory, prosecutorial, regulatory, and compliance matters and to make decisions regarding the allocation of resources to enforcement with respect to other labor or environmental

matters determined to have higher priorities, and to recognize that a country is effectively enforcing its laws if a course of action or inaction reflects a reasonable exercise of such discretion, or results from a bona fide decision regarding the allocation of resources, and no retaliation may be authorized based on the exercise of these rights or the right to establish domestic labor standards and levels of environmental protection ;

(C) to strengthen the capacity of United States trading partners to promote respect for core labor standards (as defined in section 2113(6)) ;

(G) to ensure that labor, environmental, health, or safety policies and practices of the parties to trade agreements with the United States do not arbitrarily or unjustifiably discriminate against United States exports or serve as disguised barriers to trade.

(14) TRADE REMEDY LAWS. The principal negotiating objectives of the United States with respect to trade remedy laws are

(A) to preserve the ability of the United States to enforce rigorously its trade laws, including the antidumping, countervailing duty, and safeguard laws, and avoid agreements that lessen the effectiveness of domestic and international disciplines on unfair trade, especially dumping and subsidies, or that lessen the effectiveness of domestic and international safeguard provisions, in order to ensure that United States workers, agricultural producers, and firms can compete fully on fair terms and enjoy the benefits of reciprocal trade concessions ; and

…

…

(B) to address and remedy market distortions that lead to dumping and subsidization, including overcapacity, cartelization, and market-access barriers.

(17) WORST FORMS OF CHILD LABOR. The principal negotiating objective of the United States with respect to the trade-related aspects of the worst forms of child labor are to seek commitments by parties to trade agreements to vigorously enforce their own laws prohibiting the worst forms of child labor.

(c) PROMOTION OF CERTAIN PRIORITIES. In order to address and maintain United States competitiveness in the global economy, the President shall

(1) seek greater cooperation between the WTO and the ILO ;

(2) seek to establish consultative mechanisms among parties to trade agreements to strengthen the capacity of United States trading partners to promote respect for core labor standards (as defined in section 2113(6)) and to promote compliance with ILO Convention No. 182 Concerning the Prohibition and Immediate Action for the Elimination of the Worst Forms of Child Labor, and report to the Committee on Ways and Means of the House of Representatives and the Committee on Finance of the Senate on the content and operation of such mechanisms ;

(5) review the impact of future trade agreements on United States employment, including labor markets, modeled after Executive Order 13141 to the extent appropriate in establishing procedures and criteria, report to the Committee on Ways and Means of the House of Representatives and the Committee on Finance of the Senate on such review, and make that report available to the public ;

(7) direct the Secretary of Labor to consult with any country seeking a trade agreement with the United States concerning that country's labor laws and provide technical assistance to that country if needed ;

(8) in connection with any trade negotiations entered into under this Act, submit to the Committee on Ways and Means of the House of Representatives and the Committee on Finance of the Senate a meaningful labor rights report of the country, or countries, with respect to which the President is negotiating, on a time frame determined in accordance with section 2107(b)(2)(E) ;

(9) with respect to any trade agreement which the President seeks to implement under trade authorities procedures, submit to the Congress a report describing the extent to which the country or countries that are parties to the agreement have in effect laws governing exploitative child labor ;

Sec. 2113. Definitions.

In this title :

(6) CORE LABOR STANDARDS- The term `core labor standards' means--

(A) the right of association ;

(B) the right to organize and bargain collectively ;

(C) a prohibition on the use of any form of forced or compulsory labor ;

(D) a minimum age for the employment of children ; and

(E) acceptable conditions of work with respect to minimum wages, hours of work, and occupational safety and health.

Source : base de données Thomas : www.thomas.loc.gov.

La loi commerciale de 2002 obligeait l'exécutif à lier systématiquement les négociations commerciales au respect des normes de travail. Quatre des neuf principaux objectifs de ce texte de loi assignaient le gouvernement à faire respecter les normes de travail et à promouvoir le plein-emploi. Trois des principaux objectifs étaient dédiés au respect des droits des travailleurs. Enfin, parmi les douze « autres priorités » six étaient consacrées au respect des droits des travailleurs. Cette situation nous conduit-elle à penser que les Républicains se

sont convertis à l'utilisation de la politique commerciale pour faire respecter les droits des travailleurs ? La réponse est non. Une analyse poussée de l'évolution du texte, de l'émission du projet à la ratification de la loi par la Congrès montre que les normes du travail ont vu leur statut progresser durant plusieurs phases de négociations législatives. Pour arriver à cette conclusion, nous avons attentivement étudié les clauses relatives au travail dans les huit versions successives de la loi, de novembre 2001 à août 2002.[25]. Trois moments clés ont modifié substantiellement les clauses portant sur le travail : la première lecture du HR3005 à la Chambre le 6 décembre 2001 ; la transmission, puis la première lecture du HR3009 devant le Sénat, ainsi que les amendements qui en ont découlé le 23 mai 2002 ; et la dernière lecture du texte (HR 3009) en Chambre et au Sénat (fruit de la résolution des différences entre la proposition du Sénat et celle de la Chambre), le 27 juillet et le 8 août 2002. Nous allons analyser ces changements selon trois critères, soit ceux affectant : 1) les objectifs globaux ; 2) les objectifs principaux ; et 3) les autres objectifs.

Le texte initial du représentant Thomas ne consacrait que deux des sept objectifs globaux (*Overall trade negotiating objectives*), aux normes du travail, soit les objectifs 4 et 6 (cf. figure 8.2). Du fait de ces objectifs, les États-Unis s'engageaient à : *i)* promouvoir les droits fondamentaux ; et *ii)* faire reconnaitre le lien entre ceux-ci et la libéralisation du commerce, mais sans toutefois établir de mécanisme de mise en œuvre. La stratégie était alors principalement basée sur la promotion, et non sur les procédures assurant leur application. C'est lors de la dernière lecture du projet de loi à la Chambre des représentants que les républicains ont dû concéder d'intégrer l'objectif 7 dans la loi. Celui-ci obligeait le

[25] Le projet de loi commerciale prend la forme d'un texte législatif. À partir de la base de données de la bibliothèque du Congrès, nous avons pu répertorier huit versions successives de ce texte, de novembre 2001 à août 2002. Nous avons donc comparé ces huit versions différentes pour retracer l'évolution des références aux droits des travailleurs. Les huit versions sont : 1) United States Congress, *Bipartisan Trade Promotion Authority Act of 2001 (H.R.3005)*, Introduced in House (IH), 3 octobre 2001 ; 2) United States Congress, *Bipartisan Trade Promotion Authority Act of 2001 (H.R.3005)*, Reported in House (RH), 16 Octobre 2001 ; 3) United States Congress, *Bipartisan Trade Promotion Authority Act of 2001 (H.R.3005)*, Engrossed in House (Passed House, EH), 5 décembre 2001 ; 4) United States Congress, *Bipartisan Trade Promotion Authority Act of 2001 (H.R.3005)*, Referred in Senate (RFS), 6 décembre 2001 ; 5) United States Congress, *Bipartisan Trade Promotion Authority Act of 2001 (H.R.3005)*, Reported in Senate (RS), 6 décembre 2001 ; 6) United States Congress, *Trade Act of 2002 (H.R.3009)*, Engrossed Amendment Senate (EAS), 23 mai 2001 ; 7) United States Congress, *Trade Act of 2002 (H.R.3009)*, Engrossed Amendment House (EAH), 26 juin 2002 ; 8) United States Congress, *Trade Act of 2002 (H.R.3009)*, Enrolled Bill, Final as Passed Both House and Senate (ENR), 8 août 2002. Consulté à partir de : base de données Thomas : www.thomas.loc.gov.Voir aussi : Bolle Mary Jane, « Trade Promotion Authority (Fast-Track), Labor Issues (Including H.R. 3005 and H.R. 3019) », *CRS Report for Congress*, RL31178, Washington D.C., 17 juin 2002.

gouvernement américain inclure une clause dans les accords mentionnant que les parties contractantes s'engagent à faire appliquer leurs propres droits du travail. En dernier lieu, lors de la négociation entre la Chambre et le Sénat, l'objectif 9 a été ajouté. Celui-ci obligeait l'administration à promouvoir la ratification de la Convention internationale du travail 182, consacrée à l'élimination des pires formes du travail des enfants. Il s'est greffé sur le texte final en juillet 2002. Il faut y voir l'influence explicite d'un Sénat paritaire où les démocrates ont exigé plus d'engagements pour exiger la mise en œuvre des droits des travailleurs.

Au niveau des objectifs principaux (*Principal trade negotiating objectives*), peu de changements ont finalement été apportés au texte initial. Le onzième objectif n'a pas été modifié. Quatre éléments reliés aux droits des travailleurs composent cet objectif : *i)* le commerce doit s'accompagner d'une amélioration des conditions de travail ; *ii)* les ressources affectées à cette amélioration relèvent de la discrétion des gouvernements ; *iii)* les États-Unis s'engagent à coopérer financièrement pour la promotion des droits des travailleurs ; et *iv)* les droits des travailleurs ne doivent pas constituer des barrières injustifiées au commerce. Ceci dit, face à la pression démocrate, deux changements majeurs ont été opérés. Premièrement, l'objectif 14 a été promu. De la catégorie « certains objectifs », il est passé à la catégorie « principaux objectifs ». Rappelons que cet objectif impliquait que le président s'assure que les règles commerciales offrent des conditions de concurrence équitables pour les travailleurs américains. Deuxièmement, l'objectif 17 a été ajouté lors de la discussion entre le Sénat et la Chambre, en vue de la ratification finale de la loi commerciale. Le Sénat avait au départ amendé le texte et exigeait la mise en place d'un véritable arsenal juridique pour abolir les pires formes du travail des enfants[26]. La version finale, bien qu'édulcorée, exigeait tout de

[26] Selon cette proposition : « (17) WORST FORMS OF CHILD LABOR- The principal negotiating objectives of the United States regarding the trade-related aspects of the worst forms of child labor are-- (A) to prevent distortions in the conduct of international trade caused by the use of the worst forms of child labor, in whole or in part, in the production of goods for export in international commerce ; and (B) to redress unfair and illegitimate competition based upon the use of the worst forms of child labor, in whole or in part, in the production of goods for export in international commerce, including through--
(i) promoting universal ratification and full compliance by all trading nations with ILO Convention No. 182 Concerning the Prohibition and Immediate Action for the Elimination of the Worst Forms of Child Labor, particularly with respect to meeting enforcement obligations under that Convention and related international agreements ;
(ii) pursuing action under Article XX of GATT 1994 to allow WTO members to restrict imports of goods found to be produced with the worst forms of child labor ;

même que les parties engagées dans les négociations s'assurent que les lois nationales condamnant les pires formes du travail des enfants soient réellement appliquées.

Six des douze « autres » priorités (*Promotion of certain priorities*) étaient consacrées aux droits des travailleurs. Quatre n'ont jamais été modifiées durant les négociations du projet de loi. Il s'agit des objectifs 1, 2, 7 et 9 qui proposaient : *i)* de promouvoir une plus grande coopération entre l'OIT et l'OMC ; *ii)* d'établir des mécanismes consultatifs visant à renforcer l'application des droits fondamentaux, et particulièrement l'abolition des pires formes du travail des enfants ; *iii)* d'inviter le secrétaire américain au Travail à offrir son assistance aux pays négociant des accords commerciaux avec les États-Unis ; et *iv)* de produire des rapports au sujet des pays avec qui les États-Unis négocient sur la question du travail des enfants. L'objectif 5 a été modifié à l'initiative du Sénat, pour que les rapports répertoriant les effets des accords commerciaux sur l'emploi soient rendus disponibles au public. Enfin, suite aux pressions du Sénat, l'objectif 8 a été concédé : le département du Travail a dès lors dû rédiger un rapport faisant état du degré d'intégration et d'application des droits des travailleurs des pays partenaires, advenant les négociations d'un accord de commerce avec ceux-ci.

Malgré les velléités républicaines, la référence aux normes du travail dans la loi commerciale américaine a survécu. La loi commerciale impliquait donc que les accords commerciaux disposent d'un chapitre sur le travail et que celui-ci soit soumis au mécanisme de règlement des différends. Malgré toutes ces concessions, il est difficile de parler de consensus bipartisan. En effet, si la moitié des Sénateurs démocrates ont finalement approuvé la loi, seulement 10 % du caucus démocrate à la Chambre a approuvé le texte final (cf. tableau 8.1), ne faisant ainsi que couvrir les défaillances du camp républicain. Le texte a été approuvé à la Chambre des représentants par trois voix de majorité. Autre fait à soulever : tous les

---

(iii) seeking commitments by parties to any multilateral or bilateral trade agreement that is entered into by the United States to ensure that national laws reflect international standards regarding prevention of the use of the worst forms of child labor, especially in the conduct of international trade ; and
(iv) seeking commitments by trade agreement parties to vigorously enforce laws prohibiting the use of the worst forms of child labor, especially in the conduct of international trade, through accessible, expeditious, and effective civil, administrative, and criminal enforcement mechanisms. ». HR3005, tel qu'amendé suite au passage au Sénat le premier mai 2002. » D'après : Congress of the United States, *Trade Act of 2002 (H.R.3009)*, Engrossed Amendment Senate (EAS), 23 mai 2001. Consulté à partir de la base de données Thomas : www.thomas.loc.gov.

démocrates progressistes ont voté contre la loi de 2002. Ainsi, Sander Levin et Charles Rangel se sont très clairement prononcés contre cette loi.

Tableau 8.1 Distribution des votes sur la loi commerciale de 2002 au Congrès

Loi	**N°** Date	**Dém. Oui**	**Rép. Oui**	**Total oui**	**Dém. Non**	**Rép. Non**	**Total non**
Chambre des représentants							
Bipartisan trade promotion authority act	**H.R. 3005** 06/12/01	21	194	**215**	189	23	**214**
Trade act of 2002	**H.R. 3009** 27/7/02	25	190	**215**	183	27	**212**
Sénat							
Trade act of 2002	**H.R. 3009** 01/08/02	24	43	**64**	29	5	**34**

Source : Base de données Thomas, http://thomas.loc.gov/home/thomas.php

La loi commerciale ne s'est donc pas conclue avec un consensus bipartisan. La loi de 2002 a eu pour effet de diviser le camp démocrate. Pour certains d'entre eux, la loi de 2002 surpassait les lois précédentes au sujet des normes du travail. C'est en tout cas l'interprétation de Max Baucus, le président de la Commission des Finances du Sénat. Selon lui, la loi est calquée sur les mesures contenues dans l'accord avec la Jordanie :

> This legislation takes important steps to address labor and environmental issues. Probably the most important measure in the bill in this regard is taken from the House bill. The standard set by the U.S.-Jordan FTA on labor and *environment is essentially enshrined in negotiating objectives*.
>
> Advancing the core International Labor Organization standards […] are a part of the overall objectives. There is also an overall objective aimed at convincing trading partners not to weaken their labor or environmental laws as an inducement to trade – one part of the U.S.-Jordan standard.
>
> […] Reviews of both the environmental and labor rights practices of potential negotiating partners are also mandated by this legislation.
>
> Principal negotiating objectives include ensuring enforcement of both existing labor and environmental laws […].
>
> […] All of the labor and environmental issues are explicitly given parity with other trade issues in dispute settlement proceedings – so environment and labor issues are no longer relegated to a lesser status than other trade issues.
>
> Further, unlike previous fast track bills, efforts to address environment and labor matters are no longer forced to face the additional test of being "directly related to trade" in my

> view this was a very significant weakness of previous bills, because the linkage could be used to unduly constrain negotiations on these topics.[27]

Pour les seconds, tels que Rangel et Levin, la loi n'était pas à la hauteur des attentes des travailleurs américains. Non seulement elle était en deçà de l'ALE avec la Jordanie, mais en plus, elle était clairement inférieure aux lois commerciales précédentes (1974, 1984 et 1988). Pour eux, l'accord avec la Jordanie était un plancher qui devait être respecté par le projet de Thomas, mais :

> On labor, the Thomas bill would provide only that a country enforce its own laws whatever they may be. There is only rhetoric and no requirement that a country's law include any of the five core labor standards - bans on child labor, discrimination, and slave labor, and the rights to associate and to bargain collectively.[28]

De nombreux reproches étaient adressés à la loi. Notamment à l'échelle multilatérale, aucun engagement n'obligeait le président à défendre la mise en place d'un groupe de travail à l'OMC sur les normes du travail et rien n'obligeait non plus l'exécutif à négocier l'inclusion d'une clause sociale à l'OMC. Au niveau régional et bilatéral, il était déploré qu'aucune procédure soumise à un mécanisme de règlement des différends n'obligeait à adopter et faire respecter les DFT de l'OIT ; rien n'empêchait les pays d'affaiblir les normes du travail pour attirer les investissements ou stimuler les exportations et aucun mécanisme de surveillance permanent n'était prévu après la signature des accords.

En plus de ces remarques de fond, la méthode était reprochée aux républicains. Selon Levin :

> Mr. LEVIN. Mr. Speaker, the basic partisanship which has marked this legislation from the beginning in this House even blinds the majority as to what has happened these last years. […]
>
> They started on a partisan foot; and they think because they have a few Democratic hands that that makes it a bipartisan product. It does not. […] [A] trade policy built on partisanship is built on sand and will sink. […]

---

[27] United States, Senate, Committee on Finance, *Markup of Fast Track Legislation*, « Statement of Senator Max Baucus », One Hundred Seventh Congress, first session, Washington D.C. : U.S. Govt. Print. Off., 12 décembre 2001.

[28] Charles B. Rangel, Michael R. McNulty, Robert T. Matsui, Sander Levin, William J. Coyne et Xavier Becerra, « vii. Additional and dissenting views dissenting views on H.R. 3005 », in United States Congress, House of Representatives, *bipartisan trade promotion authority act of 2001, report together with additional and dissenting views*, One Hundred Seventh Congress, first session, Washington D.C. : U.S. Govt. Print. Off., rept. 107-249, pp. 54-78.

> Thirdly, I want to say a word about oversight. There is more facade in this discussion than in any other respect, perhaps. Trade today is not about tariffs; trade today is not about nontariff barriers. It is about health and safety, it is about antitrust, it is about environment, it is about core labor standards; and no one is talking about introducing American standards as the requirement, just so people do not use child labor, and they emasculated the child labor provisions, emasculated. That is what we are talking about. That is what trade is in the 21st century.
>
> They built up this facade that Congress is going to be involved. It is consultation at the whim of the administration. They say there is a sense of Congress, that that can be expressed. It undoes the only protection we now have that something can come through the Committee on Ways and Means or the Committee on Finance. We need, in this Congress, to be a partner, not a second-class citizen. If we remain that way, the citizens of the United States are going to be undermined by the executive of this country.[29]

En somme, les dispositions de la loi étaient inférieures à ce qu'avait offert l'accord avec la Jordanie. Selon les spécialistes [30], une seule clause incluse dans le TPA de 2002 était soumise au règlement des différends, contre quatre au sein de l'ALE avec la Jordanie. Bien évidemment, rien n'empêchait le gouvernement de négocier des clauses sociales plus conséquentes que ce qui était exigé dans la loi. Toutefois compte tenu de ce qui a été dit précédemment au sujet de l'administration Bush, cette hypothèse semblait exclue. L'analyse des ALE signés durant les six premières années de l'ère Bush confirme cette intuition. Mais d'abord, étudions le sort des normes du travail au sein de l'OMC, après 2001.

8.1.2 L'Agenda de Doha pour le développement : la clause sociale multilatérale morte et enterrée ? (2001-…)

Doha a été l'objet d'un compromis entre pays développés et pays en développement, dans un contexte favorable à cette issue. Le fiasco de Seattle était dans toutes les têtes et personne ne voulait que la conférence ne débouche sur une nouvelle impasse. Par ailleurs, la conférence se déroulait deux mois après les attentats du 11 septembre 2001. La volonté de coopérer et de renforcer des relations pacifiques par le commerce s'imposait alors. De plus, les PVD ont fourni des efforts considérables pour préparer Doha, pour en analyser les enjeux et pour formuler leurs propositions. L'Inde, l'Afrique du Sud, le Brésil et les PMA ont joué un rôle moteur pour obliger les pays de la quadrilatérale (EUA, UE, Japon, Canada) à modifier le

---

[29] House of Representatives, « Statement of Sander Levin, Dem, Mich. », in *Conference report on H.R. 3009, Trade act of 2002*, CR, 7/26/2002, H5969-5986, 26 juillet 2002, p. H5976.

[30] Carol Pier, « Workers' Rights Provisions in Fast Track Authority, 1974-2007: An Historical Perspective and Current Analysis », *Indiana Journal of Global Legal Studies*, vol. 13, n° 1 (2006), pp. 77-103.

contenu de la déclaration ministérielle. Face au terrorisme et à la révolte des pays du Sud depuis la Conférence de Seattle, il importait de considérer davantage les pays les moins nantis : cela a abouti à l'agenda de Doha pour le développement. Concrètement, la conférence a rouvert les négociations agricoles et repris les discussions portant sur les réductions des barrières tarifaires des pays du Nord dans les secteurs du textile et du vêtement. Trois autres sujets préoccupaient les PED : la santé publique face aux ADPIC, la réforme des règles anti-dumping, et le besoin de faire le bilan des effets du Cycle de l'Uruguay avant de lancer un nouveau cycle. De leur côté, les États-Unis et l'UE voulaient lancer un nouveau cycle de négociation. L'agriculture, le commerce électronique et les services étaient les principales priorités américaines. Pour l'UE, les questions de Singapour (investissement, concurrence, et services) étaient mises de l'avant[31].

Fruit d'un compromis, le programme de négociations multilatérales lancé à Doha disposait de cinq volets[32]. Le premier volet de ces négociations portait sur la poursuite de la libéralisation dans tous les secteurs d'activité[33]. Le deuxième volet traitait de l'évolution des règles du système commercial multilatéral[34]. Un troisième volet se préoccupait des aspects institutionnels[35]. Le quatrième volet était consacré aux questions de Singapour[36]. Enfin, le cinquième volet était dédié à la question des droits de propriété intellectuelle[37].

---

[31] Organisation mondiale du commerce, *Rapport sur le commerce mondial. Soixante ans de coopération commerciale multilatérale : qu'avons-nous appris ?*, Genève : OMC, 2007.

[32] Abbas Mehdi, « Quel Multilatéralisme à l'aune de l'agenda de Doha pour le développement de l'OMC ? », *Contribution aux Journées d'étude François Perroux*, « François Perroux et la gouvernance des nations » (2004), disponible à l'adresse URL : http://conte.u-bordeaux4.fr/Perroux/Com/Abbas.pdf

[33] Chaque pays s'engager à entamer le processus de négociations et de concessions mutuelles dans le secteur des services. Dans le secteur industriel, les tractations ont porté sur la continuation des réductions des barrières au commerce. Enfin, le secteur agricole la question des subventions restait la plus sensible et les négociations portaient sur leur possible élimination.

[34] Parmi les questions évoquées : réforme des procédures en cas de dumping ; modification de l'accord sur les subventions ; changements opérés dans l'ORD ; et enfin, évolution de la position de l'OMC sur le régionalisme

[35] Les pays en développement ont demandé la rédaction d'un rapport faisant le bilan des accords de l'Uruguay. En parallèle, d'autres pays ont demandé à faire des études sur les conséquences de la libéralisation commerciale multilatérale sur les normes sociales, la localisation industrielle et les normes fiscales des pays membres. Enfin, des discussions ont été entamées en vue de rénover le traitement spécial et différencié accordé aux pays en développement.

[36] Il s'agissait de discuter : de la facilitation des échanges, de l'accord sur les marchés publics et d'un accord sur les investissements.

[37] Concernant les accords sur les aspects des droits de propriété intellectuelle liés au commerce (ADPIC), les membres ont décidé que les pays pouvaient ne pas respecter le droit des brevets en cas de grave problème de santé publique ou bien en cas « d'urgence ». « Il y est reconnu 'qu'aucun pays ne devrait être empêché de prendre des mesures pour assurer la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux, la préservation des

Sans donner totale satisfaction aux PED, l'agenda de Doha a intégré nombre de leurs priorités. Toutefois, comme l'ont prouvé toutes les conférences ministérielles subséquentes[38], ce consensus a été de courte durée. L'agenda de Doha a prêté à de multiples interprétations, et lorsqu'il a fallu en préciser le contenu, les différentes parties se sont arcboutées sur leurs positions respectives, empêchant ainsi de concrétiser les efforts consentis à Doha.

Dans ce contexte, quel sort a été réservé aux normes du travail ? En axant l'agenda sur le développement, elles ont de fait été écartées. Les clauses sociales ont constitué un des principaux sujets de discorde entre les PED et les pays développés. Certes la déclaration de Doha leur consacre un paragraphe visant à clore le débat :

> 8. Nous réitérons la déclaration que nous avons faite à la Conférence ministérielle de Singapour concernant les normes fondamentales du travail internationalement reconnues. Nous prenons note des travaux en cours à l'Organisation internationale du travail (OIT) sur la dimension sociale de la mondialisation.

Nous avons analysé tous les documents préparatoires à la conférence ainsi que les procès-verbaux des différents Conseils généraux qui se sont tenus en 2001[39]. De cette étude, il ressort que, pour la première fois depuis 1986, l'exécutif américain, par l'entremise de ses représentants à l'OMC, n'a jamais rien fait pour inclure la question à l'ordre du jour de la conférence. Le Paragraphe 8 doit son existence aux négociateurs canadiens et européens[40], tandis que la plupart des pays du Sud militaient en faveur de son élimination. Ce manque d'implication de la part des Américains est attribuable à deux raisons. D'une part, il s'agissait d'une stratégie républicaine délibérée. Zoellick considérait que l'obstination de Clinton au sujet des normes du travail était responsable de l'échec de Seattle. Par ailleurs, comme nous

---

végétaux, ou la protection de l'environnement au niveau qu'il considère approprié.' » Christian Deblock, « Introduction. L'OMC après Doha », in Deblock Christian (dir.), *L'organisation mondiale du commerce. Où s'en va la mondialisation ?*, Montréal : Fides, 2002, p. 19.

[38] Il s'agit des conférences de : Cancún (2003) ; Hong Kong, (2005) ; Genève (2009) ; et Genève (2011). Aucune n'a réussi à relancer les pourparlers multilatéraux.

[39] WTO, General Council, *Minutes of Meeting*, Genève : OMC, 30 janvier et 8 février 2001, WT/GC/M/61/add.1 ; WTO, General Council, *Minutes of Meeting*, Genève : OMC, 8 et 9 février 2001, WT/GC/M/63 ; WTO, General Council, *Minutes of Meeting*, Genève : OMC, 27 avril 2001, WT/GC/M/64 ; WTO, General Council, *Minutes of Meeting*, Genève : OMC, 8 et 9 mai 2001 , WT/GC/M/65 ; WTO, General Council, *Minutes of Meeting*, Genève : OMC, 18 et 19 juillet 2001, WT/GC/M/66 ; WTO, General Council, *Minutes of Meeting*, Genève : OMC, 20 juillet 2001, WT/GC/M/67 ; WTO, General Council, *Minutes of Meeting*, Genève : OMC, 31 juillet 2001, WT/GC/M/68 ; WTO, General Council, *Minutes of Meeting*, Genève : OMC, 10 octobre 2001, WT/GC/M/69 ; WTO, General Council, *Minutes of Meeting*, Genève : OMC, 31 octobre et 1er novembre 2001, WT/GC/M/70.

[40] À savoir : la Norvège, l'UE, et ses membres qui sont le plus favorable au lien commerce-travail (France, Italie, Belgique, Suède).

l'avons vu précédemment, alors que la loi commerciale est en négociation au Congrès américain, l'administration républicaine visait à faire disparaitre les normes du travail de celle-ci. En adéquation avec cette façon de faire, l'exécutif américain a littéralement abandonné le dossier commerce-travail à l'OMC[41]. D'autre part, compte tenu des échecs multilatéraux, les principaux promoteurs de la clause sociale aux États-Unis ont choisi de centrer leur action sur les initiatives bilatérales, à l'image des ALE en voie d'être négociés par les États-Unis. En conséquence, l'OMC n'était plus la cible privilégiée.

Comme nous l'avons mentionné plus haut, depuis Doha, toutes les conférences ministérielles ont été des échecs. En d'autres mots, les membres ont été incapables de s'entendre sur le contenu concret du programme de Doha ainsi que sur les modalités de son application. Dans ce contexte de tensions, reparler des normes du travail ne pouvait être à l'ordre du jour. Et depuis, la question du lien entre commerce et normes du travail n'a plus été étudiée à l'OMC. Malgré cette impasse multilatérale, et en dépit des intentions républicaines, l'activisme américain pour les clauses sociales s'est poursuivi. C'est toutefois au niveau bilatéral que ce type d'initiatives a perduré.

8.1.3 Les clauses sociales au sein des accords bilatéraux américains 2002-2006 : les droits des travailleurs sont-ils redevenus un bien de luxe ?

L'ambition de l'administration Bush était de relancer la politique commerciale américaine qui, selon elle, avait été négligée par l'administration Clinton. Pour ce faire, une fois relancé le SCM, il fallait impérativement accélérer les négociations bilatérales et plurilatérales. Au niveau régional, les États-Unis ont tenté de poursuivre et d'accélérer le processus d'intégration économique des Amériques au sein des pourparlers autour de la ZLÉA. Cela dit, les divergences de vues sur le contenu des négociations (EUA vs Brésil) et certaines inimitiés politiques (EUA vs Venezuela) ont empêché de mener le processus à terme. De même, les États-Unis n'ont pu faire aboutir aucun accord majeur avec l'Asie et l'Europe.

[41] L'USTR semble contredire cette conclusion. Dans son rapport sur la politique commerciale de 2002, il émettait que : « At the 2001 Doha WTO Ministerial, we supported a proposal [to examine the interrelationships between trade and core labor standards] which was put forth by the EU. Unfortunately, at Doha as at earlier meetings, a vocal group of developing countries adamantly opposed this proposal. » USTR, *2002 Trade Policy Agenda and 2001 Annual Report*, Washington D.C. : USTR, 2002, p. 190-191. Aucune preuve ne vient appuyer cette assertion faite par le gouvernement américain. Le mutisme de l'administration sur le sujet était de mise.

C'est pourquoi les États-Unis se sont recentrés sur les négociations bilatérales. Les objectifs visés par la signature d'accords de libre-échange étaient de quatre ordres. Premièrement, il s'agissait de renforcer les relations diplomatiques avec des alliés stratégiques, en pariant sur une plus grande sécurité. À ce titre, l'administration avait ciblé des pays du Moyen-Orient (lutte contre le terrorisme), ainsi que des pays andins (lutte contre le narcotrafic). Deuxièmement, il s'agissait de renforcer la règle de droit, et promouvoir des mécanismes de règlement des différends dans le domaine du commerce, mais aussi dans tout un ensemble de droits économiques et sociaux (propriété intellectuelle, concurrence, investissements, travail, environnement). Troisièmement, il s'agissait de promouvoir ce système de droit, de le faire progresser et d'arriver à l'imposer à l'échelle multilatérale, fut-ce de manière détournée, les accords faisant œuvre de laboratoires institutionnels[42]. Suivant une méthode essais – erreurs, les différents accords offraient le moyen de tester les mécanismes les plus performants pour renforcer les règles de droit. Ils constituaient aussi un moyen pour diffuser des normes conçues par les États-Unis. Enfin, quatrièmement, en créant un réseau d'alliés, les accords négociés promouvaient l'adoption des mêmes normes dans des forums régionaux, voire mondiaux.

Durant les six premières années des deux mandats de l'administration Bush, sept accords de libre-échange ont été ratifiés par le Congrès américain. Il s'agit des accords avec le Chili (2003), Singapour (2003), le Maroc (2004), l'Australie (2004), l'Amérique centrale[43] et la République dominicaine (2005), le Bahreïn (2005), Oman (2005) [44]. Suite au TPA de 2002, les accords devaient suivre une procédure toute tracée afin de procéder à leur ratification finale. Au niveau des normes du travail, la figure 8.1 (ci-après) résume ces différentes étapes. Tout commence avec la loi de promotion du commerce de 2002 qui donne à l'exécutif l'autorité de négocier avec des pays partenaires, et ce avec une interférence minimale avec le

---

[42] Christian Deblock, « Le libre-échange et les accords de commerce dans la politique commerciale des États-Unis », *Continentalisation*, Cahier de recherche du GRIC, Montréal : CEIM, 2004.
[43] À savoir : le Costa Rica, le Guatemala, le Honduras, le Nicaragua et le Salvador.
[44] À noter que certains pourparlers n'ont jamais débouché, dont ceux avec les pays suivants : l'Union douanière d'Afrique du Sud, l'Indonésie, la Thaïlande et l'Égypte. L'initiative visant l'ensemble des pays andins, sauf le Venezuela, a été amputée par la décision de la Bolivie, puis de l'Équateur de sortir des négociations. Finalement, seuls le Pérou et la Colombie ont signé un accord, mais ils n'ont pu être validés avant les élections de mi-mandat de 2006. Nous traiterons du premier dans la section suivante. Les accords avec la Colombie, le Panama et la Corée du Sud ont tous été lancés par l'administration Bush, mais c'est sous la présidence d'Obama qu'ils ont été ratifiés. Ils ne seront pas traités dans cette thèse.

Congrès (point 1). Une fois cette autorité accordée, l'USTR peut entamer des négociations avec les pays pour lequel il a l'autorisation de négocier (point 2). C'est alors que les deux parties forment des comités de négociation aboutissant à un texte préliminaire de l'accord (point 3).

Figure 8.3 Cheminement dûun accord de libre-échange, et des clauses relatives aux normes du travail selon le protocole établi à partir de la loi de promotion du commerce (2002)

Le LAC fournit ensuite ses recommandations directement à l'USTR. Au niveau des auditions au Congrès, les membres de l'exécutif sont soumis aux questions des parlementaires et Une fois ces négociations complétées, chaque pays retourne la version préliminaire du texte aux

instances nationales compétentes. Dans le cas des États-Unis, et concernant les clauses sociales, le comité consultatif sur le travail (Labor advisory committee) et les auditions auprès du Congrès évaluent les termes de l'accord (point 4). L'accord est alors commenté par différents acteurs (entreprises, ONG, syndicats) invités à partager leurs déclarations et communications. Une fois ces consultations complétées, les parlementaires soumettent des commentaires, suggestions, voire des conditions à l'approbation de l'accord. Cela peut aboutir à ce que les membres du Congrès les plus influents participent eux-mêmes à la modification des règles suscitant des craintes (point 6). En dernier lieu, le Congrès approuve l'accord, acte qui implique une ratification finale (point 7).

Dans les prochaines sous-sections, nous évaluerons la nature des clauses sociales négociées par l'Administration républicaine en trois temps. Dans un premier temps, nous présenterons le contenu des chapitres des ALÉ consacrés au travail, à travers l'étude des textes finaux des ALE. Dans un deuxième temps, nous étudierons les principaux commentaires généraux émanant des membres de la coalition travailleurs-libéraux à leur propos. Dans un troisième et dernier temps, nous reviendrons sur les modalités de l'interaction entre l'administration, le Congrès et les membres de la coalition, lors du processus de ratification des différents accords. Nous verrons que le type de partenaires avec qui l'administration négociait a fortement influencé le comportement des différents acteurs.

8.1.3.1 Le contenu des accords de libre-échange négociés entre 2002 et 2006 : une étude comparative

La structure du chapitre consacré au travail est similaire dans tous les accords de libre-échange signés entre 2002 et 2006[45]. Les deux premières sections qui sont les plus

[45] Pour cette section, nous avons étudié : *Free Trade Agreement between the United States of America and Singapore*, 1er janvier 2004, chapitre 17, « Labor », p. 207-213, disponible à l'adresse URL : http://www.ustr.gov/sites/default/files/uploads/agreements/ fta/singapore/asset_upload_file708_4036.pdf ; *Free Trade Agreement between the United States of America and Chile*, 1er janvier 2004, chapitre 18, « Labor », p. 18-1 à 18-8, disponible à l'adresse URL : http://www.ustr.gov/sites/default/files/uploads/agreements/fta/chile/asset_upload_file853_4012.pdf ; *Free Trade Agreement between the United States of America and the Kingdom of Morocco*, 1er janvier 2006, chapitre 16, « Labor », p. 16-1 à 16-8, disponible à l'adresse URL : http://www.ustr.gov/sites/default/files/uploads/agreements/fta/morocco/asset_upload_file899_3853.pdf ; *Free Trade Agreement between the United States of America and Australia*, 1er janvier 2005, chapitre 18, « Labor », p. 18-1 à 18-5, disponible à l'adresse URL : http://www.ustr.gov/sites/default/files/australia_FTA_ Labor.pdf ; *Free trade agreement between the United States of America, Central America and the Dominican Republic*, 2006 à 2009, chapitre 16, « Labor », p. 16-1 à 16-10, disponible à l'adresse URL : http://www.ustr.gov/sites/default/files/uploads/ agreements/cafta/

importantes, sont identiques dans tous les accords (cf. tableau 8.4). Celles-ci sections fixent le contenu des engagements juridiques consentis par chacune des parties au sujet des droits des travailleurs. Dans la déclaration commune d'engagements (section 1 des chapitres sur le travail), les parties contractantes : (1) rappellent leur engagement à l'égard de la DFT de l'OIT et assurent de les intégrer au sein de leur loi (paragraphe 1.1.) ; et (2) s'engagent à modifier leurs lois du travail en s'assurant qu'elles soient compatibles avec les DTIR (paragraphe 1.2.). La deuxième section des chapitres, consacrée à « l'application et la mise en œuvre des lois du travail », est subdivisée en deux parties. Premièrement, chaque partie contractante s'engage à respecter ses propres lois du travail (principe du « Enforce your own law », paragraphe 2.1.a.). Il est toutefois reconnu que les gouvernements disposent d'une discrétion financière et administrative quant aux modalités pour y parvenir (paragraphe 2.1.b.). Deuxièmement, chaque partie reconnait qu'il est inapproprié de miser sur une diminution des normes du travail pour se procurer un avantage commercial ou compétitif en vue d'attirer les investissements (paragraphe 2.2.) [46]. De ces quatre clauses principales, seul le paragraphe 2.1.a. peut être soumis au mécanisme de règlement des différends de l'accord. Cela a d'ailleurs été l'objet de critiques, puisqu'aucun plancher n'est défini (cf. point 8.1.3.2 de ce chapitre).

Pour ce qui est des autres dispositions, les différents accords ont un contenu plus variable, bien que la structure générale soit commune. Ce contenu se divise en quatre grands axes : les modalités de transparence ; la coopération ; l'arrangement institutionnel et les procédures de règlement des différends. Au niveau de la transparence, les accords exigent que les procédures judiciaires reliées au droit du travail propre à chaque pays soient équitables et ouvertes au public. De même, les droits des travailleurs doivent être connus par les citoyens. Par ailleurs, certains accords rappellent que les systèmes juridiques nationaux doivent disposer de mécanismes de sanction en cas de violation de ces droits (Maroc, Bahrain,

---

asset_upload_file320_3936.pdf ; *Free Trade Agreement between the United States of America and the Kingdom of Bahrain*, 11 janvier 2006, chapitre 15, « Labor », p. 15-1 à 15-4, et 15-A-1 ;a 15-A-2, disponible à l'adresse URL : http://_www.ustr.gov/sites/default/_files/uploads/agreements/fta/bahrain/asset_upload_ _file73_6297.pdf ; *Free Trade Agreement between the United States of America and Oman*, 1er janvier 2009, chapitre 16, « Labor », p. 16-1 à 16-4, et 16-A-1 ;a 16-A-2, disponible à l'adresse URL : http://www.ustr.gov/sites/default/files/uploads/agreements/fta/oman/asset_upload_file901_8812 .pdf

[46] Une clause supplémentaire est intégrée dans les accords du Chili et de l'Amérique centrale. Celle-ci rappelle que le chapitre sur le travail ne doit être en aucun cas mobilisé comme un mécanisme d'ingérence des affaires intérieures des différents États signataires.

Oman). D'autres accords (Chili, Australie, ALEAC-RD et Oman) précisent que les décisions juridiques nationales ne peuvent être contestées par les clauses de l'accord (Cf. tableau 8.2).

Tableau 8.2 Tableau récapitulatif du contenu des chapitres sur le travail dans les sept ALE négociés par lôadministration Bush (2002-2006)

1. Déclaration commune dôengagements
1. The Parties reaffirm their obligations as members of the International Labor Organization (ILO) and their commitments under the *ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work and its Follow-Up (1998)* (ILO Declaration). Each Party shall strive to ensure that such labor principles and the internationally recognized labor rights set forth in Article 16.8 are recognized and protected by its law. 2. The Parties recognize the right of each Party to adopt or modify its labor laws and standards. Each Party shall strive to ensure that it provides for labor standards consistent with the internationally recognized labor rights set forth in Article 16.7 and shall strive to improve those standards in that light. (Australie : remplacer "in that light" par :"consistent with the goal of maintaining high quality and high productivity workplaces.")
2. Application et mise en î uvre des lois du travail
1. (a) A Party shall not fail to effectively enforce its labor laws, through a sustained or recurring course of action or inaction, in a manner affecting trade between the Parties, after the date of entry into force of this Agreement. (b) The Parties recognize that each Party retains the right to exercise discretion with respect to investigatory, prosecutorial, regulatory, and compliance matters and to make decisions regarding the allocation of resources to enforcement with respect to other labor matters determined to have higher priorities. Accordingly, the Parties understand that a Party is in compliance with subparagraph (a) where a course of action or inaction reflects a reasonable exercise of such discretion, or results from a *bona fide* decision regarding the allocation of resources. 2. The Parties recognize that it is inappropriate to encourage trade or investment by weakening or reducing the protections afforded in domestic labor laws. Accordingly, each Party shall strive to ensure that it does not waive or otherwise derogate from, or offer to waive or otherwise derogate from, such laws in a manner that weakens or reduces adherence to the internationally recognized labor rights referred to in Article 17.7 as an encouragement for trade with the other Party, or as an encouragement for the establishment, acquisition, expansion, or retention of an investment in its territory. 3. Nothing in this Chapter shall be construed to empower a Party's authorities to undertake labor law enforcement activities in the territory of the other Party. (Chili ; Amérique centrale et République dominicaine)

3. Garanties procédurales et sensibilisation du public	Sin	Chi	Mar	Aus	AC	Bah	Om
Chaque partie doit disposer de mécanismes juridiques permettant le respect des normes du travail justes et équitables, et dont les jugements sont rendus publics	X	X	X	X	X	X	X
Assurer que les lois du travail soient connues du public	X	X	X	X	X	X	X
Engagement à ne pas rouvrir ou remettre en cause les règlements judiciaires sous le prétexte de l'ALE		X		X	X		X
Les normes du travail doivent permettre la mise en place de recours permettant des sanctions			X			X	X
4. Arrangement institutionnel	Sin	Chi	Mar	Aus	AC	Bah	Om
Un mécanisme de coopération dans le domaine du travail sous la gouverne du comité conjoint (sous-comité aux questions relatives au travail)	X		X	X		X	X
Un conseil des questions relatives au travail		X			X		
Mise en place d'une cellule relative à l'accord dans les ministères du travail respectifs	X	X	X	X	X	X	X

Mise en place de comités consultatifs nationaux dans le domaine du travail, avec participation des syndicats et des entreprises	X	X	X	X	X	X	X
Décisions rendues publiques	X	X	X	X	X	X	X
5. Coopération	Sin	Chi	Mar	Aus	AC	Bah	Om
Moyen de générer un meilleur respect des DFT	X	X	X	X	X	X	X
…et particulièrement la C182	X	X	X		X	X	X
Participation des travailleurs et des employeurs				X			
Participation du public et respect des systèmes légaux et culturels des parties concernées					X		
6. Consultations dans le domaine du travail	Sin	Chi	Mar	Aus	AC	Bah	Om
Dès qu'une des parties en fait la demande écrite	X	X	X	X	X	X	X
Tout doit être fait pour que les résolutions soient mutuellement satisfaisantes	X	X	X	X	X	X	X
Le partage des informations doit être suffisant pour permettre à chaque partie de s'informer adéquatement		X			X		
En cas d'échec…							
La question est renvoyée au sous-comité des questions relatives au travail qui doit résoudre le problème le plus rapidement possible	X		X	X		X	X
La question est renvoyée au Conseil des questions relatives au travail qui doit résoudre le problème le plus rapidement possible		X			X		
Le cas échéant, la question est renvoyée au mécanisme de règlement des différends (seulement pour la clause (X) 2.1.a)	X	X	X	X	X	X	X
7. Liste de spécialistes dans le domaine du travail	Sin	Chi	Mar	Aus	AC	Bah	Om
Mise en place d'une liste de personne pouvant servir de panélistes en cas de règlement des différends dans le domaine du travail [nb. de personnes]		12			28		
8. Définition des droits des travailleurs internationalement reconnus							
« (a) the right of association ; (b) the right to organize and bargain collectively ; (c) a prohibition on the use of any form of forced or compulsory labor ; (d) labor protections for children and young people, including a minimum age for the employment of children and the prohibition and elimination of the worst forms of child labor ; and (e) acceptable conditions of work with respect to minimum wages, hours of work, and occupational safety and health. »							
Aucune obligation en termes de salaires minimums à travers cet accord		X			X		
9. Mécanisme de coopération dans le domaine du travail	Sin	Chi	Mar	Aus	AC	Bah	Om
À travers les points de contact mentionnés, les ministères doiventé							
Établir les priorités dans le domaine de la coopération	X	X	X		X	X	X
Développer des activités coopératives en fonction de ces priorités	X	X	X		X	X	X
Échanger des informations sur les pratiques et droits du travail	X	X	X		X	X	X
Échanger des informations sur les façons d'améliorer les pratiques et droits du travail	X	X	X		X	X	X
Avancer une interprétation, un respect et une application effective des DFT	X	X	X			X	X
Développer des recommandations pour les gouvernements respectifs	X	X	X				
Promouvoir la coopération et la convergence des statistiques du travail		X					
Prévoir des sessions de révisions périodiques des mécanismes de coopération		X					
Promouvoir la pleine conformité avec la C182			X				X

Rechercher le support des certaines organisations et agences internationales pour faire respecter les engagements		X			X		
Les activités coopératives comprennent :	Sin	Chi	Mar	Aus	AC	Bah	Om
La mise en place de lois et de mécanismes permettant l'application des DFT…	X	X	X		X	X	X
…et particulièrement la C182			X		X		
la promotion de la coopération et la résolution de conflits entre travailleurs et employeurs	X	X	X		X	X	
Des mécanismes promouvant de meilleures conditions de travail (santé et sécurité, conditions d'emploi)	X	X	X		X	X	X
Des programmes sociaux de soutien aux travailleurs	X	X	X		X	X	
Des mécanismes de développement des ressources humaines (formation continue)	X		X		X		X
Une coopération et une harmonisation dans le domaine statistique	X	X	X		X	X	X
La promotion des DFT dans les PME		X					
L'implication de l'intégration économique sur le travail		X					
Les capacités institutionnelles, l'entrainement et la professionnalisation dans le domaine du droit du travail					X		
L'amélioration et le renforcement de l'inspection du travail					X		
La mise en place de recours dans les différends (nationaux) relatifs au travail					X		
Informations sur les droits des travailleurs migrants au sein des différents pays					X		
La question du genre et les discriminations à l'emploi					X	X	
L'amélioration de la productivité du travail					X		
La question du sort des travailleurs non nationaux						X	
Pour mettre en î uvre la coopération, les parties doivent :	Sin	Chi	Mar	Aus	AC	Bah	Om
Organiser des échanges de professionnels, spécialistes sur les questions relatives aux DTIR	X	X	X		X	X	X
Organiser un échange d'informations, de publications, et partager les éléments de régulations et procédures qui s'y rattachent	X	X	X		X	X	X
Organiser conjointement des conférences, séminaires, tables rondes	X	X	X		X	X	X
Développer des projets collaboratifs communs	X	X	X		X	X	X
Développer des projets de recherches, études et rapport communs	X	X	X		X		X
Impliquer les organisations syndicales et patronales dans les projets communs	X	X	X		X	X	X

Sin = Singapour ; Chili = Chili, Mar = Maroc ; AC = Amérique centrale et République dominicaine ; Bah = Bahreïn ; Om = Oman
NB. La clause 2.1(a) qui est soulignée est la seule qui peut être soumise au règlement des différends.
Source : Notre compilation à partir des textes des accords, à partir du site de l'USTR : www.ustr.gov

La disposition la plus variable d'un accord à l'autre est celle qui concerne les mécanismes de coopération. Il n'y a aucune disposition à ce sujet dans l'accord avec l'Australie[47]. Dans tous les autres accords, un ensemble d'activités coopératives est suggéré, dont la coopération ministérielle, technique, universitaire, statistique, etc. Cette coopération porte sur un ensemble de thèmes (programmes sociaux, modalités juridiques d'application des DFT, etc.)

[47] Cela est relié au fait que les négociateurs n'ont pas jugé que cela était pertinent dans un accord reliant deux pays développés ayant un degré d'application des normes du travail équivalent.

et se manifeste autour d'évènements ponctuels (conférences, séminaires) ou de contacts permanents au sein des ministères du Travail. Trois groupes de pays peuvent être identifiés en fonction du nombre d'obligations ministérielles dans le domaine du travail et de la quantité d'activités coopératives prévues au sein du traité (cf. tableau 8.2 pour comparer le nombre d'engagements). Le premier est celui pour lequel la coopération est réduite à son minimum : les accords avec Singapour et Oman. Un deuxième groupe est composé de pays pour lequel les mécanismes sont plus substantiels : le Maroc et Bahreïn. Enfin, les accords avec le Chili et l'ALEAC-RD sont ceux pour lesquels la coopération est la plus développée. Plusieurs facteurs expliquent cette gradation, entre autres : le degré d'application des normes du travail dans les pays partenaire et l'intérêt porté par les partenaires à ces sujets. Des pays comme le Bahreïn, le Maroc ou les pays d'Amérique centrale sont réputés pour avoir des problèmes quant à l'application de normes du travail minimales. La coopération cherchait alors à offrir un soutien à ces institutions fragiles. Comme nous l'étudierons dans le point suivant, c'était aussi le moyen pour l'administration Bush de faire passer des accords clairement impopulaires au Congrès américain. Dans d'autres cas, comme celui du Chili, l'inclusion des mécanismes substantiels de coopération a été le fruit d'un intérêt plus poussé pour ces questions du côté chilien, ce qui a permis faire émerger un agenda plus ambitieux.

Les formules institutionnelles retenues sont de deux types : le modèle standard et le modèle Amérique latine. Dans le modèle standard (Singapour, Maroc, Australie, Bahreïn, Oman), le mécanisme de coopération dans le domaine du travail (*Labor cooperation mechanism*) est administré par un sous-comité des questions reliées au travail (*Subcommittee on labor affairs*), dépendant directement du comité conjoint (*joint committee*), instance régissant l'ensemble de l'accord une fois celui-ci signé. Dans le modèle Amérique latine (Chili, Amérique centrale et République dominicaine), le chapitre sur le travail est régi par un conseil des affaires relatives au travail (*Labor affairs council*), autonome vis-à-vis des autres mécanismes institutionnels de l'accord. Dans un cas comme dans l'autre, l'organe responsable des questions relatives au travail est chargé de trois compétences : administrer le

chapitre sur le travail, administrer les relations de coopération précédemment décrites et s'occuper des dossiers conflictuels, en ayant pour but le règlement pacifique des différends[48].

Figure 8.4 Mécanisme de règlement des différends relié au travail dans les ALE de la période Bush (2002-2006)

Source : Notre compilation d'après les textes des accords

Le mécanisme de règlement des différends est rigoureusement identique dans chacun des accords. Il ne peut être déclenché qu'au motif de la clause 2.1.a (cf. tableau 8.2). Selon celle-

[48]Dans tous les cas, les ministères du travail respectifs sont eux aussi impliqués dans la gestion quotidienne des dispositions des chapitres sur le travail. Ce sont également des représentants de ces ministères qui composent des organes institutionnels.

ci chaque partie doit faire appliquer ses propres lois du travail. Si une partie juge que l'autre ne respecte pas cet engagement, elle doit la consulter en vue de régler pacifiquement la mésentente (cf. figure 8.2). Pour ce faire, le plaignant doit d'abord signifier par écrit de ses intentions, puis vient ensuite une discussion bilatérale cherchant à résoudre pacifiquement le différend. Dans le cas où cela ne suffit pas, après soixante jours, la question est renvoyée au comité chargé d'administrer le chapitre sur le travail (Sous-comité des questions reliées au travail, ou Conseil des affaires relatives au travail selon l'accord). Si après trente jours, cette instance n'arrive pas à dégager une solution négociée, la partie plaignante peut déclencher le mécanisme de règlement des différends (MRD). Les parties établissent alors un panel de trois membres. Chaque partie nomme un membre, et le troisième, choisi conjointement, assure la présidence du panel[49]. Ce panel tient des séances publiques au sein desquelles le plaignant et l'accusé présentent leurs versions des faits. Des parties privées (entreprises, syndicats, ONG) peuvent déposer des mémoires démontrant ou contredisant les faits ayant mené à initier un MRD. Après avoir recueilli tous les témoignages, le panel collecte les témoignages écrits des deux parties. Ensuite, le panel s'attèle à rédiger un rapport préliminaire exposant les faits et suggérant un verdict. Ce rapport doit être mis à disposition des parties dans les 120 à 180 jours suivant la mise en place du panel selon les accords. Les parties ont quinze jours pour commenter et exprimer leurs commentaires au sujet des résultats du rapport préliminaire.

Suite à ce délai, le panel est chargé de rédiger un rapport final dans lequel il émet un avis définitif. Le rapport final doit être déposé au plus tard 45 jours après le rapport préliminaire. Ce rapport établit le verdict du panel. Au sujet des normes du travail, il doit établir : 1) si la mesure mise en cause est incompatible avec les engagements pris lors de la signature de l'accord ; et 2) si une des parties contractantes n'a pas respecté ses engagements suite à la signature du traité. Si tel est le cas, il y a deux possibilités. Si le pays fautif révoque la mesure contestée, alors le différend est réglé. Dans le cas contraire, le panel convient de la pénalité financière à appliquer, celle-ci ne pouvant dépasser 15 millions de dollars[50]. La somme

[49] Dans le cas de l'accord avec le Chili et celui avec l'Amérique centrale et la République dominicaine, les membres du panel doivent être choisis au sein d'une liste de spécialistes désignés dès la ratification de l'accord. Cette liste comporte 12 membres, dont quatre non-nationaux, dans le cas de l'ALE avec le Chili ; et 28 membres, dont 7 non-nationaux, dans le cas de l'ALEAC-RD.

[50] Afin de rendre sa décision, le panel doit tenir compte de : (i) de l'effet commercial du manquement à l'engagement ; (ii) de la persévérance et de la durée de l'échec quant aux engagements pris par les dispositions de l'Accord ; (iii) des raisons expliquant l'échec ; (iv) du degré de mise en application des engagements exigible

réclamée est ensuite reversée à un fonds géré par le sous-comité aux affaires reliées au travail, et celle-ci est utilisée pour financer le renforcement des outils juridiques et administratifs permettant de faire respecter le droit du travail dans le pays fautif (inspection, tribunaux, etc.). Toutefois, si le pays incriminé persiste à maintenir la mesure qui a été jugée incompatible avec l'accord, et qu'il refuse de payer l'amende sous trente jours, la partie plaignante peut suspendre les termes de l'ALE en proportion du dommage causé. Une fois le tort réparé, toutes les mesures de rétorsion doivent être levées. Enfin, suite au règlement des différends, le pays jugé fautif doit faire face à une procédure de révision tous les cinq ans, et ce afin d'établir le degré de son adhésion aux engagements pris à travers l'accord.

8.1.3.2 Les débats américains autour de la portée des clauses sociales négociées

Comme nous venons de le montrer, la clause sociale a survécu à l'offensive conservatrice. Elle a toutefois clairement été réduite au minimum, malgré les déclarations de l'exécutif[51]. Afin d'évaluer la force et la pertinence des clauses négociées, revenons synthétiquement sur les positions des différents acteurs à l'égard des différents ALE. Essentiellement, nous insisterons sur les positions de l'Administration américaine qui défendait les clauses négociées d'une part, et les membres de la coalition travailleurs-libéraux qui les critiquaient d'autre part. Cette synthèse est réalisée à partir de l'étude d'une base documentaire composée : 1) des déclarations publiques des membres de l'administration Bush (USTR, principalement) ; 2) des rapports réalisés par le comité consultatif sur le travail[52] ; et 3) des

---

compte tenu des contraintes de ressources du pays en tort ; (v) des efforts faits pour remédier à la situation ; et (vi) de tout autre facteur pertinent.

[51] Christopher Candland, « Les normes fondamentales du travail Sous l'administration de George W. Bush », *Revue Internationale Du Travail*, vol. 148, n° 1-2 (2009), pp. 183-196.

[52] Labor advisory committee, *The U.S.-Singapore Free Trade Agreement,* Report, Washington DC : Labor Advisory Committee for Trade Negotiations and Trade Policy (LAC), 28 février 2003 ; Labor advisory committee, *The U.S.-Chile Free Trade Agreement,* Report, Washington DC : Labor Advisory Committee for Trade Negotiations and Trade Policy (LAC), 28 février 2003 ; Labor advisory committee, *The U.S.-Morocco Free Trade Agreement,* Report, Washington DC : Labor Advisory Committee for Trade Negotiations and Trade Policy (LAC), 6 avril 2004 ; Labor advisory committee*, The U.S.-Australia Free Trade Agreement,* Report, Washington DC : Labor Advisory Committee for Trade Negotiations and Trade Policy (LAC), 12 mars 2004 ; Labor advisory committee, *The U.S.-Central America Free Trade Agreement,* Report, Washington DC : Labor Advisory Committee for Trade Negotiations and Trade Policy (LAC), 19 mars 2004 ; Labor advisory committee, *The U.S.-Dominican Republic Free Trade Agreement,* Report, Washington DC : Labor Advisory Committee for Trade Negotiations and Trade Policy (LAC), 22 avril 2004 ; Labor advisory committee, *The U.S.-Bahrain Free Trade Agreement,* Report, Washington DC : Labor Advisory Committee for Trade Negotiations and Trade Policy (LAC), 14 juillet 2004 ; Labor advisory committee, *The U.S.-Oman Free Trade Agreement,* Report, Washington DC : Labor Advisory Committee for Trade Negotiations and Trade Policy (LAC), 15 novembre 2005.

auditions de la Commission des Voies et Moyens de la Chambre des Représentants et de la Commission des Finances du Sénat[53].

Les membres de la coalition travailleurs-libéraux (syndicats, ONG et membres du Congrès) ont toujours été critiques à l'égard de la méthode de négociation du gouvernement, ainsi que du contenu des clauses négociées. Nous avons recensé neuf critiques distinctes qui concernent directement les clauses sociales négociées. Nous les avons divisées en trois groupes : les critiques de fond, les critiques portant sur la formulation des clauses sociales, et les critiques sur la méthode utilisée par les républicains. Suite à l'exposé de chacune de ces critiques, nous fournirons des citations emblématiques pour appuyer notre propos.

D'abord, il est possible de mettre en exergue trois critiques de fond. La première de ces critiques avance que les ALE négociés par Bush se caractérisent par un biais systématique en faveur du milieu des affaires, des FTN en particulier. Les questions de libéralisation commerciale, de propriété intellectuelle, d'investissement, pour ne citer que celles-ci, sont

---

[53] United States Congress, House of Representatives, Committee on Ways and Means, Subcommittee on Trade, *Implementation of U.S. Bilateral Free Trade Agreements with Chile and Singapore*, Hearings, One Hundred Eigth Congress, first session, Washington D.C. : U.S. Govt. Print. Off., 10 juin 2003 ; UnitedStates Congress, Senate, Committee on Finance, *Implementation of U.S. Bilateral Free Trade Agreements with Chile and Singapore*, Hearings, One Hundred Eighth Congress, first session, Washington D.C. : U.S. Govt. Print. Off., 17 juin 2003 ; UnitedStates Congress, House of Representatives, Committee on Ways and Means, *Implementation of the United States-Morocco Free Trade Agreement*, Hearings, One Hundred Eighth Congress, second session, Washington D.C. : U.S. Govt. Print. Off., 7 juillet 2004 ; United States Congress, Senate, Committee on Finance, *United States-Australia and United States-Morocco Free Trade Agreements*, Hearings, One Hundred Eighth Congress, second session, Washington D.C. : U.S. Govt. Print. Off., 15 juin 2004 ; United States Congress, House of Representatives, Committee on Ways And Means, *Implementation of the United States-Australia Free Trade Agreement*, Hearings, One Hundred Eighth Congress, first session, Washington D.C. : U.S. Govt. Print. Off., 10 juin 2003 ; United States Congress, House of Representatives, Committee on Ways And Means, *Implementation Of The Dominican Republic-Central America Free Trade Agreement (DR-CAFTA)*, Hearings, One Hundred Ninth Congress, first session, Washington D.C. : U.S. Govt. Print. Off., 21 avril 2005 ; United States Congress, House of Representatives, Committee On Energy And Commerce, Subcommittee On Commerce, Trade, And Consumer Protection, *Dominican Republic-Central America Free Trade Agreement (DR-CAFTA)*, Hearings, One Hundred Ninth Congress, first session, Washington D.C. : U.S. Govt. Print. Off., 28 avril 2005 ; United States Congress, Senate, Committee on Finance, *United States - Central America - Dominican Republic Free Trade Agreement,* Hearings, One Hundred Ninth Congress, first session, Washington D.C. : U.S. Govt. Print. Off., 13 avril 2005 ; United States Congress, House of Representatives, Committee on Ways And Means, *Implementation of the United States-Bahrain Free Trade Agreement*, Hearings, One Hundred Ninth Congress, first session, Washington D.C. : U.S. Govt. Print. Off., 29 septembre 2005 ; United States Congress, Senate, Committee on Finance, Subcommittee On International Trade, *United States-Bahrain Free Trade Agreement*, Hearings, One Hundred Ninth Congress, first session, Washington D.C. : U.S. Govt. Print. Off., 6 octobre 2005 ; United States Congress, House of Representatives, Committee on Ways And Means, *Implementation of Unites State -Oman Free Trade Agreements*, Hearings, One Hundred Ninth Congress, second session, Washington D.C. : U.S. Govt. Print. Off., 5 Avril 2006 ; United States. Senate. Subcommittee On International Trade Of The Committee on Finance, *united States-Oman Free Trade Agreements*, Hearings, One Hundred Ninth Congress, second session, Washington D.C. : U.S. Govt. Print. Off., 6 mars 2006.

traitées avec beaucoup de rigueur, et sont très contraignantes pour les parties prenantes, contrairement aux clauses sociales et environnementales. Ceci refléterait à la fois l'idéologie du gouvernement, ainsi que la puissance des firmes qui sont au fait des moyens pour voir leurs attentes concrétisées. Tout cela a conduit à la mise en place d'accords servant les intérêts des entreprises, au détriment du bien public et des travailleurs. Prenons l'exemple de l'avis du LAC sur l'ALEAC-RD :

> CAFTA would reward companies that destroy American jobs by providing them with greater access for their goods and services back into the U.S. market, *more freedom to violate workers' rights with impunity*, and the extraordinary ability to directly challenge government regulations enacted in the public interest. *CAFTA creates new rights for American companies* that ship jobs overseas, *but creates no effective protections for the rights of workers* either here or in Central America. This bias leaves the interests of ordinary working men and women out in the cold.[54]

Deuxième critique, ces accords ne sont pas un moyen adéquat pour susciter le développement des partenaires les plus pauvres. En instaurant un cadre légal pro-affaires, on empêche les travailleurs des pays en développement de se munir d'outils pour réclamer une meilleure répartition des fruits du commerce, empêchant ainsi la constitution d'un marché substantiel dans ces pays. Comme le révèle Sander Levin :

> I recently went to Central America to experience the situation there first hand. The Administration's tabling in the CAFTA negotiations of the ''enforce your own law'' standard is counterproductive in those countries. It would reward countries with the worst standards and will miss an opportunity to allow workers to participate actively in their workplace in these countries, which historically in every nation, including our own, has been necessary for the development of a broad middle class.[55]

Enfin, troisième argument : la clause sociale négociée constitue en fait un déni des droits des travailleurs. Selon les membres de la coalition travailleurs-libéraux, la clause sociale négociée est inférieure non seulement au précédent de l'accord avec la Jordanie, mais aussi aux exigences de la loi commerciale américaine encadrant le système généralisé des préférences (SGP). Rappelons que dans le cas du SGP, les pays bénéficiaires devaient démontrer jusqu'à quel point (*The extent to which*) ils mettaient en œuvre les DTIR. La loi commerciale établissait ainsi un plancher en deçà duquel les pays ne pouvaient aller. Or, le

---

[54] Labor advisory committee, *op. cit.*, 19 Mars 2004, p. 5.
[55] United States. U.S. House of Representatives. Hearing before the Subcommittee on Trade of the Committee on Ways and Means, *op. cit.*, « Opening Statement of the Honorable Sander M. Levin, a Representative in Congress from the State of Michigan, » 10 juin 2003, p. 9.

Chili, le Maroc, les membres de l'ALEAC-RD, Bahreïn et Oman étaient soumis à ce SGP, et étaient sous la surveillance des États-Unis. Les ALE négociées ne prévoyaient que le respect des lois nationales, sans définir de « plancher ». C'est pourquoi, selon le comité consultatif sur le travail la mise en place des ALE constituait un recul par rapport au SGP en place :

> While USTR claims that CAFTA is ground-breaking, it actually backtracks from the Jordan FTA and from our unilateral trade preference programs by only requiring countries to enforce the labor laws they happen to have, no matter how weak those laws are now or become in the future.[…] Our unilateral trade preference programs provide for the withdrawal of trade benefits if steps are not taken to meet international labor standards, including steps to reform weak domestic laws. This is a higher standard than that found in CAFTA. Under CAFTA, employers and governments will actually enjoy more freedom to deny workers their fundamental human rights than they currently have under our trade preference programs.[56]

Les membres de la coalition jugeaient donc que les nouvelles initiatives commerciales américaines constituaient une régression par rapport aux mécanismes institutionnels précédents.

Un deuxième bloc de critiques critiquait le faible contenu des clauses sociales négociées par l'administration. Celui-ci se divisait en quatre arguments distincts. Premièrement, les syndicats, ainsi que les parlementaires « libéraux » rappelaient que seule une clause pouvait porter à un règlement des différends : celle exigeant que chaque pays applique ses propres lois (« *enforce your own laws* »). Or, selon eux, il s'agissait d'une réplique de la méthode ALÉNA, soit une clause très faible et qui a mal fonctionné. Par ailleurs, tous les ALÉ négociés par l'administration Bush suivaient ce modèle. Or, selon la coalition travailleurs-libéraux, ce choix est absurde dans la mesure où le degré de mise en œuvre des codes du travail dans les pays partenaires était très variable. Une clause sociale plus forte aurait été nécessaire dans certains cas. Selon Charles Rangel :

> The reason why we do not find opposition on our side to this bill is because when you use the language that you use as boilerplate language in all of these trade agreements, enforce your own laws, we have a major problem with countries that do not have their own laws or do not enforce their own laws. We have met with the trade representatives

[56] Labor advisory committee, *op. cit.*, 19 mars 2004, p. 10.

> and heads of State that allow us to believe that they have been willing to accept the language of the ILO, but that it has been the USTR that has resisted it.[57]

Deuxièmement, la seule façon d'accepter une telle clause aurait été de définir clairement un plancher de normes. Or, si les DFT et les DTIR sont évoqués dans tous les accords, les engagements à leur égard ne sont que moraux et non obligatoires. Ainsi, les clauses portant sur les normes fondamentales n'ont pas de « dents », ce qui les rend inefficaces[58]. Selon le témoignage de Thea Lee présenté devant la Commission des Finances du Sénat :

> While the labor chapter also contains a commitment to uphold the ILO core workers' rights and not to weaken labor laws, these provisions are explicitly excluded from coverage under the dispute settlement chapter, rendering them essentially useless from a practical standpoint. In other words, while the Chile and Singapore agreements commit the signatories to enforce their domestic labor laws, they don't actually commit the signatories to *have* labor laws in place, or to ensure that their labor laws meet any international standard or floor. Under these agreements, a country could ban unions, set the minimum age for employment at ten years old, and reinstate slave labor. The country's only enforceable commitment at that point would be to continue to enforce those new ''laws.''[59]

Bref, chaque pays est tenu d'appliquer ses propres lois, mais aucun plancher n'est censé s'appliquer. L'engagement à inclure le DFT et les DTIR dans les lois nationales n'est que moral. Ce type de clause sociale constituait donc un recul face au précédent de l'Accord avec la Jordanie pour lequel les trois clauses fondamentales étaient soumises au règlement des différends, et au sein duquel un plancher était explicitement fixé[60].

Troisièmement, en plus de ne pas s'appliquer à l'ensemble des clauses sociales, le mécanisme de règlement des différends est défaillant. Selon tous les membres de la coalition, les accords négociés contreviennent à la loi commerciale américaine de 2002 selon laquelle le même mécanisme de règlement des différends devait s'appliquer à toutes les clauses des ALE

---

[57] United States Congress, House of Representatives, Committee on Ways And Means, *op. cit.*, « Intervention of Charles Rangel, a Representative in Congress from the State of New York » 10 juin 2003, p. 8.

[58] Les membres de la coalition n'ont pas manqué de rappeler que la clause sociale la plus importante ne subit pas de meilleur sort. La clause selon laquelle il est inapproprié de tirer un avantage commercial ou compétitif pour attirer les investissements en détériorant ses propres lois du travail n'est pas soumise au MRD.

[59] United States. Senate. Hearing before the Committee on Finance, *op. cit.* « Statement of the American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations, Submitted By Thea M. Lee, Chief International Economist », 17 juin 2003, p. 90-91.

[60] Ces clauses consacraient les DTIR comme plancher inconditionnel ; exigeaient le respect des lois nationales et rappelaient qu'il est inapproprié de tirer un avantage commercial ou compétitif pour attirer les investissements en détériorant ses propres lois du travail. Pour plus de détail, cf. chapitre 7.

négociées[61]. Si la question du règlement des différends est bien traitée dans un même chapitre pour l'ensemble des dispositions de l'accord, les clauses sociales et environnementales sont considérées à part. Il y a donc un déséquilibre, car les clauses de libéralisation commerciale, de protection de la propriété intellectuelle, ou encore celles relatives aux investissements sont beaucoup mieux protégées que celles qui traitent de travail et d'environnement. Ce « deux poids, deux mesures » est non seulement illégitime, mais en plus il ne répond pas aux exigences fixées par le Congrès américain. Comme le rappelait Richard L. Trumka de l'AFL-CIO devant la Commission des Finances du Sénat :

> Even for the one labor obligation in the FTA that is subject to dispute resolution—the requirement to effectively enforce domestic laws—the procedures and remedies for addressing violations are significantly weaker than those available for commercial disputes in the agreement. This directly violates TPA, which instructs our negotiators to seek provisions in trade agreements that treat all negotiating objectives equally and provide equivalent dispute settlement procedures and equivalent remedies for all disputes.[62]

Quatrièmement, concernant la question des normes du travail, le mécanisme de règlement des différends n'est pas dissuasif. Quatre critiques sont récurrentes : i) la pénalité financière maximale est fixée à un trop faible niveau et elle n'est pas proportionnelle au préjudice ; ii) le mécanisme de surveillance est trop faible ; iii) la sanction commerciale ne peut dépasser la valeur de l'amende en cas de non-paiement ; iv) l'amende est reversée à un fonds pour améliorer la mise en œuvre des normes du travail dans le pays fautif, sans qu'aucun protocole de fonctionnement ne soit prévu, ce qui peut aboutir à une utilisation arbitraire et incontrôlée de celle-ci. Pour reprendre l'ensemble de ces quatre critiques : 1) les pays sont censés respecter leurs propres lois du travail, et ce 2) sans fixer de plancher concret au niveau des normes exigées ; 3) en cas de défaillance, le mécanisme de règlement des différends est largement inférieur à celui mobilisé en cas de mésentente commerciale ; 4) ce qui se traduit

---

[61] Selon les termes de la loi : « 2102(b) United States principal negotiating objectives (12) DISPUTE SETTLEMENT AND ENFORCEMENT- The principal negotiating objectives of the United States with respect to dispute settlement and enforcement of trade agreements are—[…] (g) (G) to seek provisions that treat United States principal negotiating objectives equally with respect to-- (i) the ability to resort to dispute settlement under the applicable agreement ; (ii) the availability of equivalent dispute settlement procedures ; and (iii) the availability of equivalent remedies. » United States, *Bipartisan Trade Promotion Authority Act of 2002*, 19 U.S.C. §§ 3801-3813, 6 août 2002. P.L. 107-210, 107th Congress, H.R. 3009.

[62] United States. Senate. Hearing before the Subcommittee On International Trade Of The Committee on Finance, *op. cit.*, « Statement Of Richard L. Trumka, Secretary-Treasurer, American Federation Of Labor And Congress Of Industrial Organizations. », 6 mars 2006, p. 50.

par une procédure pouvant aboutir à de faibles sanctions, rendant illusoire toute possibilité de faire appliquer effectivement les exigences en termes de normes du travail[63].

Enfin, trois critiques concernent spécifiquement la méthode utilisée par l'Administration pour imposer les accords commerciaux. Premièrement, les syndicats et les ONG considèrent qu'il est rétrograde que seuls les gouvernements puissent entamer une procédure de contrôle et de règlement des différends dans le cas des normes du travail. En effet, par exemple, dans le cas du SGP, les citoyens pouvaient déposer une pétition à l'encontre de pays ne respectant pas leurs engagements. Aucune procédure de la sorte n'était prévue dans les ALE signés. Selon les auteurs de cette critique, ce « vide » laissait trop de marges de manœuvre aux gouvernements et empêchait une surveillance citoyenne de se mettre en place. D'après le témoignage de Trina Tocco de l'ILRF devant la Commission des Voies et Moyens de la Chambre :

> Civil society actors, in particular workers and their representative organizations have no means by which to affect this process. The process can only be triggered by a national government, and there is no mechanism created by which a civil society organization can petition its government to initiate such a review. Moreover, the agreement does not even provide the general public with information about the outcome of a review, should one ever take place. Thus there is no way that the general public in any of the CAFTA countries can ever know whether or not the review process, if ever invoked, actually resulted in any meaningful dialogue on the issues identified.[64]

Deuxièmement, les membres démocrates du Congrès ont souvent rappelé que l'administration et la majorité républicaine ont agi de façon partisane, voire autocratique. Selon eux, les républicains ont choisi de mettre en œuvre une politique commerciale biaisée et dogmatique, empêchant ainsi toute forme de compromis réellement bipartisan. Le refus de rendre les DFT obligatoires faisait partie de cette stratégie bornée. Charles Rangel était exaspéré de cette situation :

---

[63] Selon Thea Lee de l'AFL-CIO : « Unlike the commercial dispute resolution process, the first binding step in resolving labor and environment disputes is a "monetary assessment," a fine which is essentially paid back to the offending government, with the vague direction that it be used for "appropriate labor or environmental initiatives." Also unlike the commercial dispute resolution process, the monetary fine for labor and environment disputes is capped at a fairly low level—$15 million. It is unlikely that these low fines, paid back to the offending government, will constitute a meaningful deterrent in the case of determined or egregious violations. » United States. Senate. Hearing before the Committee on Finance, *op. cit.*, « Statement of the American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations, Submitted By Thea M. Lee, Chief International Economist », 17 juin 2003, p. 94.

[64] United States Congress, House of Representatives, Committee on Ways and Means, *op. cit.*, « Statement of Trina Tocco, International Labor Rights Fund », 21 avril 2005, p. 232.

> We do believe that when we are talking about child labor, the right to organize, the right to vote, we know we have never, never, never would have reached a point that we are today if we had to depend on management. We know it is a good working relationship that worked for us and should work for other people.
>
> The resistance of putting these things into agreement when many times the ambassadors and representatives of these countries have said they had no problem with it, it is our side that really did not want that language in the agreement, well, that is—you diplomats can talk in language that even politicians do not understand. *The truth of the matter is that you have a wonderful opportunity to bring many, many more Democrats on board for bipartisan agreements* if you try to work out these differences in getting basic International Labor Organization (ILO) language in these agreements.[65]

Enfin, les membres progressistes du Congrès et les syndicats ont clairement demandé à l'exécutif d'appliquer le principe « *one size does not fit all* » quant au sort réservé aux normes du travail dans les différents accords de libre-échange. Concrètement, le Chili et l'Australie ne représentaient pas les mêmes défis que les pays d'Amérique centrale, dont les pratiques à l'encontre des travailleurs figurent parmi les pires au monde. Or, si le gouvernement américain avait promis de tenir compte des partenaires lors des négociations sur les clauses sociales, les membres de la coalition travailleurs-libéraux n'ont pas manqué de relever que, pour ce qui était des clauses soumises au MRD, rien n'avait changé, et que l'exécutif avait donc trahi ses engagements en dépit des changements cosmétiques effectués au sujet des mesures de coopération dans le domaine du travail. Comme le rappelait Thea Lee de l'AFL-CIO :

> […] early on in the negotiation process, USTR, Ambassador Allgeier said that the Central American context was different, would require stronger labor provisions. And then they went ahead to negotiate the exact same, essentially, labor provisions. […] And I guess what I would argue to you is the very weak and inadequate labor rights provisions in CAFTA show that this administration simply doesn't care. It is not a high priority to protect workers' rights, and so they put in place very weak provisions.[66]

Le gouvernement américain a évidemment réagi face à ces multiples attaques. Essentiellement, son argumentaire était constitué de trois points. Premièrement, les clauses sociales respectaient à la lettre le cahier des charges fourni par la loi commerciale. Les quatre

---

[65] United States Congress, House of Representatives, Committee on Ways and Means, *op. cit.*, « Intervention of Charles Rangel, a Representative in Congress from the State of New York », 7 juillet 2004, p.6.

[66] United States Congress, House of Representatives. Subcommittee On Commerce, Trade, And Consumer Protection Of The Committee On Energy And Commerce, *op. cit.*, « Reply of Thea Lee, AFL-CIO to a question of Representant Charles Gonzales, Representative in Congress from the State of Texas », 28 avril 2005, p. 88.

clauses constituant les points 1 et 2 des accords négociés (cf. ci-haut) étaient bien incluses, et chaque pays devait appliquer ses propres lois.

> The FTA's labor and environment provisions *fully meet the negotiating objectives set out in the Trade Act of 2002*. These provisions are included in the core text of the agreement. The Agreement requires that each Party not fail to effectively enforce its labor and environmental laws. If they consistently fail to enforce those laws in a manner that affects our trade, then they face the prospect of monetary penalties that will be directed to solve the problem, or potentially face the loss of preferential trade benefits. Moreover, each country commits to ensure that its laws and policies provide for and encourage high levels of environmental protection, to strive to ensure that its labor laws provide for labor standards consistent with internationally recognized labor principles, and to strive not weaken or reduce labor and environmental laws to attract trade and investment.[67]

Tous les chapitres sur le travail étaient dûment inclus dans le corps des accords signés et renvoyaient au chapitre consacré au règlement des différends pour toutes les clauses de l'accord. Deuxièmement, l'USTR soulignait que les chapitres sur le travail représentaient le maximum qui pouvait être obtenu dans les négociations à l'égard de partenaires réticents à inclure des clauses sociales. Enfin, et contredisant la critique selon laquelle tous les accords sont pareils, l'USTR rappelait qu'il avait établi des procédures de coopération au cas par cas. Ainsi, une aide substantielle (expertise, aide financière et technique) était apportée au pays pour lesquels les lois du travail devaient être ajustées à la hausse.

> […] the countries have already taken numerous concrete steps to improve labor law enforcement, even during the negotiations increasing labor inspectors, appointing special labor prosecutors, and making a number of other changes in their practices. Finally, we see the need to provide assistance to these countries to build the capacity to enforce their laws more effectively and to strengthen their enforcement infrastructure and institutions.[68]

Ainsi, de nombreuses missions ont pu être organisées pour modifier les codes du travail nationaux ou encore renforcer les mécanismes d'inspection du travail.

---

[67] United States Congress, House of Representatives, Committee on Ways And Means, *op. cit.*, « Statement of the Honorable Susan C. Schwab, Deputy United States Trade Representative, Office of The United States Trade Representative », 5 Avril 2006, p. 11.

[68] United States Congress, House of Representatives, Committee on Ways And Means, *op. cit.*, « Statement Of The Honorable Peter F. Allgeier, Acting U.S. Trade Representative », 21 avril 2005, p. 16.

8.1.3.3 Les ALE 2002-2006 : analyse de la dynamique des négociations

Si chaque camp a partiellement raison, il semble évident que la politique commerciale de l'ère Bush, et particulièrement ses clauses sociales, a suscité la division et la partisanerie. Cette stratégie a malgré tout été très habile. Dans un premier temps, Bush a fait passer des accords qui faisaient consensus. Le gouvernement a commencé par négocier avec le Chili et Singapour qui ne faisaient pas office de mauvais élève. En conséquence, personne ne s'opposait à la mise en place de chapitres obligeant seulement les parties à faire respecter les lois nationales[69]. Certes, les syndicats et les ONG ont rappelé que cette méthode constituait une réelle régression par rapport au précédent de la Jordanie, mais au sein du Congrès, les membres éminents de la coalition travailleurs-libéraux, Rangel et Levin, étaient prêts à accepter cette approche pour le Chili et Singapour. Il fallait toutefois qu'elle soit modifiée dans d'autres contextes, en fonction des partenaires de négociation. Ainsi, ces deux premiers accords ont obtenu des majorités confortables au Congrès (cf. Tableau 8.3). Rangel et Levin ont voté en leur faveur. Ce « oui » hésitant sonnait comme un avertissement pour l'avenir :

> That is doubly true of any attempt to use in such future FTAs the "enforce your own law" standard used in Chile and Singapore. The context in Chile and Singapore here is important, as it was in the case of Jordan. The laws of Chile and Singapore essentially reflect core internationally recognized labor rights. How they are applied does vary in the two countries, reflecting the different general characteristics of the two nations. At the same time, there is little practical concern that these countries will back track. These situations in any event are very different from many other FTA negotiating partners, including certainly most Central American countries and many others that would be a part of an FTAA. Use of the "enforce your own law" standard is invalid as a precedent.[70]

La deuxième étape s'avérait plus périlleuse, mais elle a été un succès : les négociations avec le Maroc, pays dans lequel le manque de liberté d'association et le travail des enfants préoccupaient beaucoup les progressistes. Sous l'impulsion des pressions américaines, le parlement marocain a largement remanié le Code du travail pour le rendre davantage conforme aux exigences des DFT et des DTIR. Si cela n'a pas suffi pour acheter la paix avec les syndicats, les procédures de réformes, le suivi dans la mise en œuvre et surtout le

---

[69] Bolle, Mary Jane, « Free Trade Agreements with Singapore and Chile: Labor Issues », *CRS report for Congress*, Congressional research service, n° RS21560, 21 juillet 2003.

[70] United States Congress, House of Representatives, Committee on Ways and Means, Subcommittee on Trade, *op. cit.*, « Opening Statement of the Honorable Sander M. Levin, a Representative in Congress from the State of Michigan », 10 juin 2003, p. 9.

renforcement du programme de coopération dans le domaine du travail ont permis d'obtenir le soutien des parlementaires progressistes (Rangel, Levin, etc.), et ce en dépit des traditionnelles critiques évoquées plus haut[71]. La quatrième étape permettait de conforter la stratégie. En effet, l'accord avec l'Australie, un pays développé, n'inquiétait pas les partisans des clauses sociales. Malgré des critiques de routine, un ALE signé avec un pays développé très lointain ne suscitait pas les passions, et son passage au Congrès a été une simple formalité.

Tableau 8.3 Distribution des votes au Congrès au sujet des accords de libre-échange de lôère Bush (2002-2006)

ALE		Oui			Non		
		Dém.	Rép.	Total oui	Dém.	Rép.	Total non
Chili	**CR**	75	195	**270**	129	26	**156**
	S	22	43	**65**	25	7	**32**
Singapour	**CR**	75	197	**272**	128	27	**155**
	S	23	43	**66**	26	6	**32**
Maroc	**CR**	203	120	**323**	81	18	**99**
	S	**Unanimité**					
Australie	**CR**	116	198	**314**	85	24	**109**
	S	31	49	**80**	14	2	**16**
AC-RD	**CR**	15	202	**217**	187	15	**215**
	S	11	44	**55**	34	11	**45**
Bahreïn	**CR**	115	212	**327**	82	13	**95**
	S	**Unanimité**					
Oman	**CR**	22	199	**221**	178	28	**205**
	S	13	49	**62**	27	5	**32**

CR : Chambre des représentants ; S : Sénat
Source : base de données Thomas : www.thomas.loc.gov

Tout a changé avec l'accord avec l'Amérique centrale. La région était la bête noire des syndicats américains, en raison des assassinats répétés de syndicalistes, du travail des enfants, du travail forcé et des discriminations ethniques. De ce fait, les membres de la coalition travailleurs-libéraux s'attendaient à ce que le gouvernement change de stratégie et rende obligatoires les DFT et les DTIR. Il n'en a rien été. L'accord a donc été l'objet d'une campagne politique très houleuse, suscitant la division de la population et des élus sur la question. En effet, les campagnes publiques des syndicats et des ONG contre l'ALEAC-RD étaient très agressives. Au sein du Congrès, les élus progressistes comme Rangel et Levin se

[71] Il faut par ailleurs rappeler que cet accord avec le Maroc faisait délibérément partie du programme de Bush pour lutter contre le terrorisme islamiste en créant un réseau d'alliés dans les pays musulmans, ce qui permettait d'élargir plus encore le consensus quant à l'approbation d'un tel accord.

sont indignés de l'approche du gouvernement, rappelant que les DFT n'étaient pas des biens de luxe, mais un minimum non négociable, particulièrement pour des pays aussi peu respectueux des normes du travail. Selon Levin :

> We have heard today, kind of an acceptance that labor standards are an important part of the trade equation, but there has been, I think, an effort to back off. […] the truth of the fact is that the GSP and the CBI standard incorporate the five ILO core labor standards, not enforce your own law. That is a fact. The fact is, in terms of enforcement, under CBI and GSP the United States can take unilateral action if that isn't occurring. I favor an agreement where there is no longer unilateral action possible, where it becomes a part of a dispute settlement system, but there should be no denial that the standard, enforce your own laws and they can go backward, is a weaker standard than CBI or GSP and the enforcement mechanism is more restricted. That is a fact. The Jordan agreement—Mr. Allgeier is just wrong, in terms of the provisions there.
>
> Another argument that was used today earlier, […] that we can't force other countries to change their domestic laws. That is—trade agreements force countries to change their laws. Mr. Presser, your testimony is eloquent on that. I just read from it again. The DR–CAFTA countries have agreed to increase criminal and civil remedies against the unlawful decoding of encrypted satellite TV signals and criminalize end user privacy. I support those provisions. They require the countries to change their laws. What is true of intellectual property rights is true of tariff by definition. They are changing their laws. The question is why a double standard when it comes to core labor standards and environmental standards. It is the only areas where enforce your laws is used as the standard. [72]

Malgré ce cri du cœur, le gouvernement s'est uniquement contenté de changements superficiels, en renforçant la coopération financière et technique. L'administration américaine a aussi exigé des modifications législatives dans le domaine du droit du travail pour chaque pays prenant part aux négociations[73]. Pour agir ainsi, elle interprétait généreusement un rapport de l'OIT qui démontrait, selon elle, l'adéquation des lois nationales avec les huit DFT. Cela dit, la lecture du même rapport par les syndicats mettait en exergue vingt-sept cas où les lois n'étaient pas conformes aux DFT dans les six pays visés par le CAFTA-DR. L'administration Bush a fini par opter pour un passage en force : Le texte a été ratifié par la Chambre des représentants avec seulement deux voix de majorité. La bataille était donc gagnée, au détriment du consensus bipartisan. Faisant office de déclaration de guerre, cette

---

[72] United States Congress, House of Representatives, Committee on Ways And Means, *op. cit.*, « Intervention of Sander Levin, a Representative in Congress from the State of Michigan », 21 avril 2005, p. 110.

[73] Mary Jane Bolle, « DR-CAFTA Labor Rights Issues », *CRS report for Congress*, Congressional research service, n° RS22159, 8 juillet 2005.

ratification a contribué au climat de défiance, débouchant ultimement sur la défaite des républicains aux élections de mi-mandat.

L'atmosphère ne s'est guère améliorée avec les accords avec Bahreïn et Oman. Bien que les deux pays aient procédé à des réformes de leur code du travail, les membres de la coalition les jugeaient insuffisantes. Et si les accords avec des pays du Golfe Persique étaient associés à la croisade contre le terrorisme, les débats n'en ont pas moins été houleux et les divisions suscitées par l'ALEAC-RD n'étaient pas résorbées. Plusieurs situations critiques suscitaient la crainte des progressistes, notamment les conditions de vie et de travail des étrangers, des travailleurs domestiques et des enfants. Ces questions ont fait l'objet d'engagements concrets de la part du gouvernement bahreïni, mais pas de celui d'Oman, ce qui explique l'étroite marge avec laquelle ce dernier accord est passé.

En définitive, si l'activisme commercial des années Bush a abouti ;a la prolifération d'accords bilatéraux, elle par ailleurs a provoqué une certaine défiance à son encontre. Aux élections de mi-mandat de 2006, les démocrates ont arraché une majorité confortable dans les deux chambres législatives. Et si certains accords de libre-échange déjà signés attendaient l'approbation du Congrès, la méthode Bush a dû faire place à la « nouvelle politique commerciale pour l'Amérique ».

8.2 La revanche des libéraux. La Nouvelle politique commerciale pour lôAmérique (2007-2008).

8.2.1 La Nouvelle politique commerciale pour l'Amérique : partager les bienfaits de la globalisation.

> By working to shape globalization, to spread its benefits, and to level playing field for American workers, businesses, and farmers, I, along with other trade policy makers, hope to restore the confidence of the public and to put a human face to globalization. A hands-off approach to the international economy will work no better than the hands-off approach to domestic economy before the financial crisis and the New Deal. […] Without a doubt, we still have much more to do in shaping and expanding the benefits of globalization […]. The New Trade policy for America is not a finished work, but it is a historic and critical first step in a new better direction

Charles Rangel, « A new Trade Policy for America »[74]

8.2.1.1 Le contexte des négociations avec les pays andins

L'administration républicaine se trouvait confrontée à un dilemme : les deux chambres du Congrès étaient contrôlées par les démocrates, mais elle souhaitait impérativement faire avancer son agenda commercial[75]. Comme les démocrates refusaient de poursuivre sur le modèle appliqué entre 2002 et 2006, il fallait trouver un nouveau consensus. Avant le changement de majorité au sein du Congrès américain, les États-Unis avaient conclu des accords avec le Pérou, la Colombie, et poursuivaient des négociations avec le Panama. Ils avaient aussi entamé des pourparlers avec la Corée du Sud, partenaire commercial important. Comme les deux derniers accords cités ont été ratifiés après 2008, nous nous concentrerons sur les pourparlers avec les deux pays andins.

---

[74] Charles Rangel, « A New Trade Policy for America », dans Terrence P. Stewart (dir.), *Opportunities and Obligations: New Perspectives on Global and U.S. Trade Policy*, Alphen aan Den Rijn : Kluwer Law International, 2009, pp. 307-308

[75] Nous avons déjà écrit une note informative sur l'accord entre les États-Unis et le Pérou. Cette partie du chapitre traitant de la même période, les informations utilisées se recoupent. Il va sans dire que cette section est totalement originale et que le texte en question sera cité lorsque nécessaire. Par ailleurs, nous avons augmenté le nombre de sources entrant dans la conception de la présente partie. Voir : Christian Deblock et Sylvain Zini « L'accord de libre-échange États-Unis/Pérou et les normes du travail », *Note d'information*, CEIM, 2007.

Tel que précédemment mentionné (cf. chapitre 5), un accord préférentiel liait, depuis 1990, les États-Unis à quatre pays andins : la Bolivie, la Colombie, l'Équateur et le Pérou. Plus généreux que le SGP standard, l'ATPA[76] avait pour objectif de permettre le développement d'une économie licite grâce au commerce, en vue de contrer la production de stupéfiants. Cette politique de soutien devait être l'objet d'un grand remaniement à travers la stratégie commerciale de l'administration Bush. Suite à la signature du TPA en 2002, le gouvernement américain s'est engagé, comme nous l'avons vu, dans une course visant à se doter d'un groupe d'alliés commerciaux, particulièrement à travers la signature d'ALE.

En Amérique du Sud, les pays andins restaient parmi les plus fidèles partenaires des États-Unis. Prenant acte de cette situation, dès novembre 2003, l'USTR notifiait au Congrès son intention de négocier un ALE global avec quatre pays andins (le Venezuela étant *de facto* exclu). Mais, bien rapidement, l'administration républicaine a déchanté. L'élection d'Evo Morales à titre de président de Bolivie en 2005, puis celle de Raphael Correa en Équateur en décembre 2006, compromettaient leur plan. La perspective d'un accord plurilatéral a laissé place à deux accords bilatéraux, avec le Pérou d'une part et la Colombie d'autre part. Deux accords avaient d'ailleurs été signés en décembre et novembre 2006 respectivement. Au sein de la première version de ces accords de « promotion » du commerce[77], les clauses sociales négociées étaient des copies conformes des clauses sociales négociées précédemment : c'était l'application du modèle post-2002.

Cela laissait augurer une campagne de ratification aussi houleuse que celle ayant accompagné la ratification de l'accord commercial avec l'Amérique centrale. En effet, les pays andins, et particulièrement la Colombie, étaient reconnus pour leur incapacité à faire respecter les droits des travailleurs. Entre autres problèmes, l'OIT, comme le département d'État américain, soulignait chaque année dans ses rapports que la Colombie conservait le triste record mondial

---

[76] « La loi, dite de promotion du commerce andin (Andean Trade Promotion Act, ATPA) est entrée en vigueur en décembre 1991, pour une période de dix ans. Elle a été renouvelée en 2002, en même temps que la loi sur l'autorité de négocier (Trade Promotion Authority Act of 2002, TPAA), mais avec quelques changements. La nouvelle loi (Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act, ATPDEA), en vigueur jusqu'en décembre 2006, sera reconduite une première fois jusqu'au 30 juin 2007, avec une extension possible de six mois, puis une seconde fois, en décembre 2007, pour un autre six mois avec, encore une fois, possibilité de reconduction pour six mois, soit jusqu'en février 2008. », dans Christian Deblock et Sylvain Zini, *op. cit.*, p. 1.

[77] Consciente du changement de rapport de force aux États-Unis, l'administration a renoncé au terme « accord de libre-échange » pour le transformer en « accord de promotion du commerce », sans que ce changement de nom ne se traduise par des changements substantiels, dans un premier temps.

du plus grand nombre de syndicalistes assassinés. Dans ce contexte, on se doutait bien que l'injonction faite à la Colombie dans l'accord initial, soit celle de respecter ses propres lois, n'allait satisfaire ni les démocrates, ni les travailleurs américains, ni les ONG. Si le scénario ALEAC-RD semblait se dessiner, les circonstances en ont décidé autrement. Du fait des délais relatifs aux procédures de ratification des accords, ces derniers n'ont été paraphés qu'en novembre et décembre 2006. Or, le 7 novembre de la même année, un changement substantiel s'est produit : la conquête des deux Chambres du Congrès par le parti Démocrate[78]. Loin d'être un épiphénomène, ce changement a obligé l'administration républicaine à accommoder la nouvelle majorité parlementaire.

8.2.1.2 La Nouvelle politique commerciale pour l'Amérique

Le premier réflexe de l'exécutif a été de tenter le passage en force, en convainquant une fraction des démocrates de la pertinence stratégique de signer rapidement des accords avec les pays andins. C'était toutefois sans compter sur les nouveaux titulaires des postes à responsabilités dans le nouveau Congrès. En effet, Nancy Pelosi, progressiste notoire, devenait la présidente de la Chambre des représentants ; Charles Rangel, dont nous avons abondamment parlé, devenait président de la Commission des Voies et Moyens ; Sander Levin, autre figure de proue de la coalition travailleurs-libéraux, devenait président du sous-comité au commerce ; et enfin Max Baucus reprenait le poste de président de la Commission des Finances. Toutes ces personnes ont obligé l'administration à renégocier les accords signés. Le face à face avec l'exécutif a été très long, mais le président américain et l'USTR ont dû se rendre à l'évidence : rien ne passerait sans un minimum de concessions.

Et de fait, comme l'autorité de négocier (TPA) expirait en 2007, il fallait dégager un terrain d'entente[79]. Dès le 27 mars 2007, la Commission des Voies et Moyens a fait parvenir à l'exécutif un cahier des charges à respecter pour espérer un consensus bipartisan. Suite à de longs pourparlers, l'exécutif et la majorité parlementaire ont trouvé une entente dont les

---

[78] La Chambre des représentants voyait le rapport de force s'inverser : de 232 républicains, 202 démocrates et un indépendant, on passait à 203 républicains et 232 démocrates. Au Sénat, l'assemblée précédente était composée de 55 républicains, 44 démocrates et un indépendant. En 2006, 49 Sénateurs représentaient les démocrates, pour 49 républicains et 2 indépendants proches des démocrates.

[79] Mary Jane Bolle, « Trade Promotion Authority (TPA) Renewal: Core Labor Standards Issues », *CRS report for Congress*, Congressional research service, n° RL33864, 13 juin 2007 ; et M. Angeles Villarreal, « U.S.-Peru Trade Promotion Agreement », *CRS report for Congress*, Congressional research service, n° R22391, 7 mars 2007.

résultats ont été présentés au public le 10 mai 2007. La *Nouvelle politique commerciale pour l'Amérique* entendait ancrer les nouvelles pratiques dans des considérations d'équité et de justice, et ce à la fois pour les entreprises, les agriculteurs et les travailleurs[80]. D'ailleurs, au sujet de ces derniers, le document appelait explicitement à modifier substantiellement le chapitre sur le travail. Au titre des droits des travailleurs, ce document prévoyait :

> A fully enforceable commitment that FTA countries will adopt, maintain and enforce their laws and practices the five basic international labor standards, as stated in the 1998 International Labor Organization Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work.
>
> A new, fully enforceable binding commitment prohibiting FTA countries from lowering labor standards.
>
> New limitation on "prosecutorial" and "enforcement" discretion – FTA countries cannot defend the failure to enforce laws related to the five basic standards due to resource limitations or decision to prioritize other enforcement issues.
>
> Same dispute settlement mechanism / penalties as other FTA obligations.[81]

Suite à cette nouvelle ligne directrice, il convenait de renégocier les accords existants et de changer les exigences des autres négociations non abouties. Le premier laboratoire de cette nouvelle approche a été le Pérou, avec qui une nouvelle entente a été vite trouvée.

8.2.2 L'Accord de promotion du commerce entre le Pérou et les États-Unis : des avancées considérables

8.2.2.1 La stratégie démocrate pour faire ratifier l'APC avec le Pérou

Le *Nouvelle politique commerciale pour l'Amérique* pouvait s'appliquer à trois accords commerciaux : ceux avec le Pérou, la Colombie et le Panama. Le cas de la Colombie posait de graves problèmes aux libéraux comme aux travailleurs. En effet, la perspective d'un accord, même accompagné d'une clause sociale généreuse était susceptible de diviser la

---

[80] Notons qu'au-delà de la question des normes du travail, des clauses sur l'environnement, l'accès aux médicaments génériques, les contrats publics, la sécurité des ports, l'investissement et l'aide à la reconversion des travailleurs ont été inclus dans le document. Notons par ailleurs qu'en cas d'appel d'offres des gouvernements des parties prenantes, il est exigé que les cinq normes du travail fondamentales incluses dans le critère de sélection des entreprises candidates.

[81] United States Congress, House of Representatives, Ways and Means Committee, « A New Trade Policy for America », Washington D.C., Disponible à l'adresse URL :http://waysandmeans.house.gov/media/enewsletter/5-11-07/07%2005%2010% 20New% 20Trade%20Policy%20Outline.pdf

nouvelle majorité démocrate. Pour des raisons fiscales, le Panama n'était pas non plus une bonne option à court terme. Restait le Pérou, pays lointain, moins associé au trafic des stupéfiants que son voisin et finalement moins enclin à accepter des pratiques criminelles à l'égard de ses propres travailleurs. Bien évidemment, si la partie était gagnée à l'égard de l'exécutif qui avait cédé sur la clause sociale, il fallait réussir à convaincre le gouvernement péruvien de la nécessité de renégocier les modalités de l'accord ce qui n'a pas été très difficile. Le Pérou a d'emblée accepté toutes les demandes américaines et le parlement péruvien a approuvé la nouvelle version de l'accord commercial le 27 juin 2007 (70 pour et 38 contre)[82]. Dans ces circonstances, si Bush voulait à tout prix que l'accord soit paraphé avant la trêve parlementaire de l'été 2007, les responsables Démocrates l'ont obligé à prolonger le délai afin d'assurer une plus grande majorité. Avant cette renégociation, les démocrates ont procédé à deux actions pour obtenir gain de cause.

Premièrement, des groupes américains comme le *Citizen Trade Campaign*, soutenant des ONG péruviennes, ont défendu que l'ALE obligerait le Pérou à maintenir un système de retraites privé, alors que gouvernement cherchait à le nationaliser partiellement. Selon eux, dans ce dossier, les règles de l'ALE auraient entraîné une situation favorable aux entreprises empêchant le gouvernement péruvien de procéder à sa réforme[83]. Face à ces critiques, Doris Matsui, représentante démocrate progressiste, n'a pas hésité à informer son caucus du contraire :

> In fact, the Peru TPA fully protects Peru's right to modify its social security system, including to return to a completely government-managed social security system. […] under the financial service chapter […], the Party has broad flexibility, including to; [1] designate a monopoly to supply some or all of the social security services or; [2] preclude participants from choosing activities or services provided by any entity other than a government entity.
>
> Similarly, the investment chapter preserves the right of parties to take measures designated and applied to protect legitimate public welfare objectives.[84]

---

[82] Il faut cependant noter que la principale centrale syndicale a organisé une grande manifestation ce jour-là et de nombreux mouvements indigènes ont réalisé des sorties médiatiques pour dénoncer les dangers de l'accord commercial.

[83] Ian Swanson, « Critics of Peru FTA call Democrats hypocritical about social security », *The Hill*, Washington DC, 4 juin 2007

[84] Doris Matsui, « Peru retains full flexibility to change its social security system », United States Congress, House of Representatives, Committee on rules, Washington D.C., disponible à l'adresse URL : http://ways

Cette question préoccupait une large fraction de la coalition travailleurs-libéraux et c'est pourquoi il importait de désamorcer la bombe en vue de garantir un vote favorable au sein du Congrès.

Deuxièmement, les principaux dirigeants démocrates ont effectué une visite officielle au Pérou pour faire avancer la cause des droits des travailleurs. Au début du mois d'août 2007, les représentants parlementaires de la coalition travailleurs-libéraux ont noué des relations diplomatiques cordiales avec les dirigeants péruviens, et ce tout en plaidant leur cause. Ainsi, Sander Levin, Charles Rangel et Nancy Pelosi ont fait le voyage jusqu'à Lima. Lors d'une rencontre avec le président Alan Garcia, les démocrates se sont assuré que les dirigeants du pays andin s'engageraient à inclure les DFT dans les dispositions légales du pays[85].

> During our meetings, it became clear that Americans and Peruvians share the same principle - that expanded trade must not be a race to the bottom where the basic rights of workers are ignored so that large multi-national corporations may profit. Previously, we were told that labor rights had no place in trade agreements, but the US-Peru FTA gives us an opportunity to make history so that international trade can truly reflect the views and needs of workers to raise standards of living worldwide. I was extremely pleased to hear President Garcia express such overwhelming support for the recent changes to the agreement and I look forward to making the US-Peru FTA a top priority for the Committee and the Congress when we return in September.[86]

Cette rencontre a donc permis d'inciter le gouvernement péruvien à réformer son code du travail pour le rendre conforme au DFT. C'est au mois de septembre 2007 que les engagements péruviens se sont traduits par des modifications légales et constitutionnelles.

Tableau 8.4 Distribution des votes au Congrès au sujet lôAccord de promotion du commerce avec le Pérou (8 novembre et 4 décembre 2007)

	Oui			Non		
	Dém.	**Rép.**	**Total oui**	**Dém.**	**Rép.**	**Total non**
Chambre des Représentants	109	176	**285**	116	16	**132**
Sénat	30	47	**77**	17	1	**18**

Source : Base de données Thomas : www.thomas.loc.gov

La suite a été caractérisée par un déroulement très rapide de l'action du Congrès. Grâce aux appuis unanimes au sein de différentes commissions du Congrès, le texte de l'accord a été

andmeans.house.gov/media/pdf/110/peru%20fta%20materials%20and%20news/peru%20social%20security%20dear%20colleague%20letter.pdf

[85] Sans auteur. « Perú promete cambiar disposiciones laborales y ambientales para TLC con EEUU ». *Terra Actualidad*, Lima, 9 août 2007.

[86] Charles Rangel, cité dans : House Committee on Ways and Means Wednesday, « Chairman Rangel, President Garcia Usher in Historic New Era in Trade Congress will consider US-Peru FTA upon return in the Fall », 8 août 2007

présenté au vote des Chambres parlementaires. Si les démocrates n'ont pas réussi à mobiliser la majorité de leurs représentants, comme l'attestent les votes (cf. tableau 8.4), la voie du consensus bipartisan semblait toutefois s'entrouvrir. Selon Charles Rangel :

> However, this more bipartisan atmosphere should not be confused with a new, bipartisan consensus on trade policy. We are still a long way away from achieving that goal – and the list of challenges continue to grow […][87]

Grâce à ce nouvel accord, le chemin d'une politique commerciale équitable était ouvert. Étudions plus précisément les modifications opérées au chapitre portant sur le travail

8.2.2.2 Le contenu de la clause sociale dans l'accord avec le Pérou

Le premier changement majeur opéré dans le chapitre 17 consacré au travail a été que trois clauses pouvaient dès lors être soumises au règlement des différends, contre une seule dans le modèle Bush (cf. tableau 8.5)[88]. Premièrement, les parties se sont engagées à adopter, maintenir et à faire appliquer les DFT sur leur territoire. Non seulement le contenu de la clause a été substantiellement renforcé, mais en plus elle pouvait être soumise au mécanisme de règlement des différends, ce qui n'était pas le cas dans le modèle Bush. Deuxième engagement fondamental : il n'est aucunement toléré de renoncer au premier engagement au motif de se procurer un avantage commercial ou compétitif en vue d'attirer des investissements. Le recours à des pratiques de travail inhumaines pour améliorer sa compétitivité est donc formellement condamné par l'accord et cela peut aussi être soumis au mécanisme de règlement des différends. Troisièmement, chaque partie s'engage à faire respecter ses propres lois, comme cela était traditionnellement le cas dans les accords précédents. Toutefois, en plus de devoir impérativement intégrer les DFT, en vertu des deux clauses précédentes, il a dorénavant été exigé que les lois du travail incluent les DTIR[89]. Plus encore, cette clause a été assortie d'une exigence : le manque de ressources n'est pas une excuse suffisante pour renoncer à les mettre en œuvre.

---

[87] Charles Rangel, *op. cit.*, 2009, pp. 308

[88] Mary Jane Bolle et M. Angeles Villarreal « Peru Trade Promotion Agreement: Labor Issues », *CRS report for Congress*, Congressional research service, n° RS22521, 3 novembre 2007.

[89] Pour rappel, ceux-ci comprennent, en plus des DFT, une clause exigeant la mise en place de conditions de travail acceptables, comprenant un salaire minimum, des lois sur les heures de travail, et des normes de santé et sécurité.

Tableau 8.5 Tableau récapitulatif du contenu du chapitre sur le travail dans lôAccord de promotion du commerce entre les États-Unis et le Pérou

1. Déclaration commune dôengagements
« The Parties reaffirm their obligations as members of the International Labor Organization (ILO). »
2. Droits fondamentaux au travail
« 1. Each Party shall adopt and maintain in its statutes and regulations, and practices thereunder, the following rights, as stated in the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work and its Follow-Up (1998) (ILO Declaration) :2 (a) freedom of association ; (b) the effective recognition of the right to collective bargaining ; (c) the elimination of all forms of compulsory or forced labor ; (d) the effective abolition of child labor and, for purposes of this Agreement, a prohibition on the worst forms of child labor ; and (e) the elimination of discrimination in respect of employment and occupation. 2. Neither Party shall waive or otherwise derogate from, or offer to waive or otherwise derogate from, its statutes or regulations implementing paragraph 1 in a manner affecting trade or investment between the Parties, where the waiver or derogation would be inconsistent with a fundamental right set out in that paragraph. » (source : United States – Peru Trade Promotion Agreement, *op. cit.*)
3. Application et mise en î uvre des lois du travail
« 1. (a) A Party shall not fail to effectively enforce its labor laws, including those it adopts or maintains in accordance with Article 17.2.1, through a sustained or recurring course of action or inaction, in a manner affecting trade or investment between the Parties, after the date of entry into force of this Agreement. (b) A decision a Party makes on the distribution of enforcement resources shall not be a reason for not complying with the provisions of this Chapter. Each Party retains the right to the reasonable exercise of discretion and to bona fide decisions with regard to the allocation of resources between labor enforcement activities among the fundamental labor rights enumerated in Article 17.2.1, provided the exercise of such discretion and such decisions are not inconsistent with the obligations of this Chapter. 2. Nothing in this Chapter shall be construed to empower a Party's authorities to undertake labor law enforcement activities in the territory of the other Party. » (source : United States – Peru Trade Promotion Agreement, *op. cit.*)
Résumé des autres dispositions
4. garanties procédurales et sensibilisation du public
• Chaque partie doit disposer de mécanismes juridiques permettant l'application effective de lois du travail justes et équitables, et dont les jugements sont rendus publics • Assurer que les lois du travail soient connues du public • Assurer que des mécanismes d'appels soient disponibles • Les normes du travail doivent permettre la mise en place de recours permettant des sanctions
5. Arrangement institutionnel
• Un conseil des questions relatives au travail est instauré • Mise en place d'une cellule relative à l'accord dans les ministères du travail respectifs • Mise en place de comités consultatifs nationaux dans le domaine du travail, avec participation des syndicats et des entreprises
6. consultations dans le domaine du travail
• Tout doit être fait pour que les résolutions de conflits soient mutuellement satisfaisantes • Le partage des informations doit être suffisant pour permettre à chaque partie de s'informer adéquatement • En cas d'échec la question est renvoyée au Conseil des questions relatives au travail qui doit résoudre le problème le plus rapidement possible • Le cas échéant, la question est renvoyée au mécanisme de règlement des différends
7. Définition des droits internationaux reconnus du travailleur
« (a) the right of association ; (b) the right to organize and bargain collectively ; (c) a prohibition on the use of any form of forced or compulsory labor ; (d) labor protections for children and young people, including a minimum age for the employment of children and the prohibition and elimination of the worst forms of child labor ; and (e) acceptable conditions of work with respect to minimum wages, hours of work, and occupational safety and

health. » (source : United States – Peru Trade Promotion Agreement, *op. cit.*)
8. Mécanisme de coopération dans le domaine du travail
À travers les points de contact mentionnés, les ministères doiventé
• Établir les priorités dans le domaine de la coopération • Développer des activités coopératives en fonction de ces priorités • Échanger des informations sur les pratiques et droits du travail • Échanger des informations sur les façons d'améliorer les pratiques et droits du travail • Avancer une interprétation, un respect et une application effective des DFT • Rechercher le support des certaines organisations et agences internationales en vue de respecter les engagements pris
Les activités coopératives comprennent :
• la mise en place de lois et de mécanismes permettant l'application des lois du travail relatives aux DFT et particulièrement la C182 • Des activités cherchant à renforcer les capacités institutionnelles de l'administration et des tribunaux relatifs au travail • Des activités améliorant les dispositifs d'inspection du travail • la promotion de la coopération et la résolution de conflits entre travailleurs et employeurs, y compris des activités instaurant un dialogue entre travailleurs et employeurs • Des mécanismes promouvant de meilleures conditions de travail (santé et sécurité, conditions d'emploi) • Des programmes sociaux de soutien aux travailleurs • Des mécanismes de développement des ressources humaines (formation continue) • Une coopération et une harmonisation dans le domaine statistique • La promotion des DFT dans les PME et les TPE • Promotion des meilleures pratiques notamment au niveau de la responsabilité sociale des entreprises • Des échanges d'informations sur l'utilisation des technologies • Information sur les droits des travailleurs migrants au sein des différents pays • La question du genre et les discriminations à l'emploi
Pour mettre en î uvre la coopération, les parties doivent :
• Organiser des échanges de professionnels, spécialistes… dans les questions relatives aux DTIR • Organiser un échange d'information, de publication, et partager les éléments de régulation et procédure qui s'y rattachent • Organiser des conférences, séminaires, tables rondes conjoints • Développer de projets collaboratifs communs associant des entités autonomes (université, experts) • Développer des projets de recherches, études, rapport communs • échange sur les questions technologiques incluant les systèmes d'information

NB. Les clauses soulignées sont soumises au mécanisme de règlement des différends.
Source : Notre compilation à partir du texte de l'accord (United States – Peru Trade Promotion Agreement, *op. cit.,* www.ustr.gov)

La section consacrée aux garanties procédurales et légales n'a quant à elle pas apporté beaucoup de nouveauté. Elle a été clarifiée, mais la plupart des engagements préexistaient au nouvel accord. Les procédures institutionnelles sont demeurées conformes au modèle « Amérique latine » précédemment étudié. Un conseil des affaires relatives au travail a été instauré, complété comme d'habitude par des points de contact entre les ministères du travail nationaux. Ces deux niveaux sont, entre autres, chargés d'organiser et d'administrer les programmes de coopération entre les deux pays dans le domaine du travail. Enfin il faut noter qu'à ce sujet, cet accord commercial est celui où les domaines de coopération sont les plus

nombreux. La liste des engagements au titre de la coopération est la plus longue, combinant les dispositions prises dans les accords avec le Chili et l'Amérique centrale (cf. tableau 8.3).

Figure 8.5 Mécanisme de règlement des différends reliés au travail dans lôAccord de promotion du commerce entre les États-Unis et le Pérou (2007)

Source : D'après de texte du chapitre sur le MRD, United States – Peru Trade Promotion Agreement, *op. cit.* www.ustr.gov.

Dans le cas d'un différend, la procédure suit strictement le même chemin que celle qui existait auparavant (cf. section sur les accords post-2002), des consultations initiales jusqu'au rapport final rédigé par le panel (figure 8.4). Deux changements substantiels y ont toutefois été apportés. Premièrement, un changement d'ordre conceptuel : désormais, il n'y a plus deux mécanismes parallèles, mais plutôt une seule procédure de règlement des différends qui

couvre l'ensemble des dispositions de l'accord commercial.[90] Cela implique que les droits sociaux et environnementaux sont juridiquement placés au même niveau les droits commerciaux, ainsi que ceux reliés à l'investissement et à la propriété intellectuelle.

Deuxièmement, et du fait du changement précédent, en cas de non-règlement suite au rapport final du panel, le pays jugé coupable doit faire face à des mesures de rétorsion lourdes et immédiates. Si le pays se conforme directement aux recommandations, le conflit est alors réglé, et aucune pénalité n'est envisagée. Dans le cas contraire, le panel se réunit à nouveau et édicte les pénalités jugées proportionnelles au préjudice commis par la partie fautive. Cela peut se traduire par une suspension des dispositions de l'accord commercial, et non plus simplement par une pénalité financière. Si le pays fautif décide de mettre fin aux agissements ayant suscité un litige, il pourrait à nouveau faire appel au panel, puis demander l'annulation de la pénalité imposée.

La signature de cet accord n'a pas signifié la fin de la stratégie bilatérale des États-Unis, mais l'administration Bush n'a plus jamais été capable d'aller de l'avant avec les deux autres initiatives (Panama et Colombie) et ce malgré moultes menaces et recours à tous les alliés possibles (les milieux d'affaires, en particulier). Il a fallu attendre l'arrivée d'Obama au pouvoir, et surtout celle d'une majorité républicaine à la Chambre des représentants (en 2010), pour que de nouveaux accords soient ratifiés. Cet accord clôt donc la période à l'étude dans la présente thèse. Avant de conclure ce chapitre, nous devons toutefois présenter le point de vue des différents membres de la coalition travailleurs-libéraux au sujet de l'APC entre les États-Unis et le Pérou.

8.2.3 Entre soutien critique et rejet : la coalition libéraux-travailleurs face au nouvel accord

Suite à l'étude des réactions des membres de la coalition, il est possible de conclure à l'émergence de trois groupes d'acteurs : ceux qui étaient satisfaits, ceux qui se réjouissaient des efforts consentis tout en restant vigilants, et ceux qui estimaient que la nouvelle politique commerciale pour l'Amérique ne va pas assez loin. Cette classification est basée sur

[90] Il convient de préciser ici que les panélistes sélectionnés en cas de MRD le sont en fonction de la question abordée. Si le conflit est commercial, les panélistes seront des experts en droit commercial. De même, pour un cas relevant de la clause sociale, des experts en droit du travail seront mobilisés.

l'étude des auditions publiques des comités du Congrès, des lettres, pétitions, et des communiqués de presse des différents ONG et syndicats impliqués dans la défense d'une clause sociale.

Étant les concepteurs mêmes de ces nouvelles clauses sociales, les champions parlementaires de la cause des droits des travailleurs semblaient satisfaits du nouveau résultat. C'est donc avec fierté que Charles Rangel, alors président de la Commission des Voies et Moyens a applaudi à la ratification du nouvel accord :

> We have an opportunity to do this with consideration of the US-Peru FTA. As President Garcia said, this agreement represents a "New Deal" for international trade and it helps to strengthen America's friendship and partnership with our Latin American neighbor. *For the first time we have – in the text of the agreement a commitment to implement and enforce minimum labor standards to promote fairness and decency for workers,* uphold strong international commitments on the environment and expand access to life-saving medicines in developing countries.
>
> For the past seven years, trade policy was held hostage by partisan gridlock […] Republicans prevented Democrats from having any input – not only on trade agreements, but in the formation of trade policy. This was unfortunate, but the Peru FTA presents an opportunity to move forward toward re-establishing a bipartisan consensus on trade.[91]

De même, Sander Levin a rappelé que l'accord avec le Pérou mettait fin au modèle ALENA pour ouvrir l'ère de l'égalité des droits économiques, sociaux et environnementaux :

> The Peru FTA signals a dramatic step in a new trade policy – one that takes on the essential need to expand the sharing of the benefits of expanded trade and addressing its downsides – by including for the first time enforceable worker rights and environmental standards. We have broken once and for all the failed NAFTA and CAFTA model and are charting a very different course for U.S. trade policy.[92]

Aussi, lors des témoignages au Sénat, Mickey Kantor, l'ancien USTR de Clinton, a souligné que la mise en place d'une clause sociale substantielle constituait un levier nécessaire pour assurer la traduction concrète des promesses de croissance et de bien-être, du développement de la démocratie, et de l'émergence d'une classe moyenne :

---

[91] United States Congress, House of Representatives, Committee on Ways and Means, « US-Peru FTA Represents a "New Deal" for International Trade Committee schedules informal mark-up of FTA for Tuesday », 25 septembre 2007, http://waysandmeans.house.gov/.

[92] United States Congress, House of Representatives, Committee on Ways and Means, « Members Support US-Peru FTA », 25 septembre 2007, http://waysandmeans.house.gov/.

> Labor and environmental provisions are good, common sense for our trading partners as well. We know that providing workers with basic rights and enforcing them leads to rising wages, a growing middle class, and increased pluralism, all of which help to ensure that the benefits of trade agreements are shared by a wide range of society. In addition, it creates independent unions which also help to strengthen democratic institutions and promote the rule of law.
>
> These factors—rising wages, a growing middle class, and stronger democratic institutions—inevitably lead to our trading partners becoming larger and more stable markets for U.S. products. An important part of future economic growth of the United States is tied to our ability to successfully sell our products and services in foreign markets. These worker rights provisions will promote that goal.[93]

Bien évidemment, la position des syndicats détonnait face à cet optimisme sans limites. L'AFL-CIO représente fidèlement le deuxième type de réaction des membres de la coalition : ceux qui sont satisfaits, mais non rassasiés. Thea Lee a signalé, dans un premier temps, les progrès substantiels associés à la nouvelle clause sociale :

> But with respect to the Peru agreement, the first thing I want to say is we welcome and applaud the progress that was made by all the parties who participated in the negotiations around the May 10th deal. The new provisions, in particular, on worker rights and the environment represent significant progress in crucial areas that we have fought to achieve for many years. These issues have been central to the debate over globalization and its impact on working families, both here in the United States and around the world.
>
> These provisions improve on the Jordan commitments by using clear and unequivocal language to commit both parties to the agreement to adopt, maintain, and enforce the ILO core labor standards in their laws and in practice. They, as Chairman Baucus said, ensure that the same dispute settlement and enforcement provisions will be available for labor and environment provisions as are available for the commercial provisions in the agreement. They represent enormous improvement over the previous FTAs negotiated under the Bush administration.
>
> We hope that the new labor provisions will provide a starting point for future efforts to strengthen and effectively enforce protections for workers in the global economy. Writing labor language into trade agreements will certainly not solve all the problems workers face, but it provides one more important and useful tool to pressure both governments and corporations to respect workers' fundamental human rights.
>
> But it is important that Congress will bring to bear strong pressure on the executive branch to ensure that these newly negotiated provisions are effectively implemented and

[93] United States Congress, Senate, Committee on Finance, *U.S.-Peru Trade Promotion Agreement*, « Statement Of Michael Kantor, Partner, Mayer Brown, Washington D.C.. », United States Senate, One Hundred Tenth Congress, first session, Washington D.C. : U.S. Govt. Print. Off., 11 septembre 2007, p. 5-6.

> enforced, as Secretary Kantor said, as these provisions cannot serve their objective if the executive branch does not enforce them.[94]

Cela dit, la représentante de la principale centrale syndicale considérait que ce renouveau des clauses sociales ne répondait pas à toutes les attentes des travailleurs. Non seulement les autres dispositions de l'accord (commerce, droits de propriété intellectuelle, investissements) faisaient perdurer le modèle ALÉNA, mais la clause sociale pouvait encore être améliorée :

> - The definition of labor laws should be modified to explicitly include all labor laws, both state and federal.
>
> - Concerns have also been raised with respect to ambiguity and implementation of standards concerning recurring violations and the impact of violations on trade and investment. Certainly, with respect to the commitment to "adopt and maintain" the core labor rights in statutes and regulations, requiring that complainants demonstrate a connection to trade or investment between the parties could constitute a problematic hurdle.[95]

De plus, Lee adressait deux avertissements aux élus. Premièrement, les lois du travail au Pérou étaient loin d'offrir le minimum exigé par l'accord, et il allait falloir exercer une vigilance sans relâche pour obliger le gouvernement péruvien à agir dans le bon sens. Aussi, la tâche consistant à renforcer les administrations de contrôle et les tribunaux du travail devait être poursuivie, et ce en raison de l'impunité à laquelle les travailleurs péruviens étaient soumis. Deuxièmement, si la nouvelle version du chapitre sur le travail était somme toute acceptable pour le Pérou, il était hors de question de poursuivre la même stratégie à l'égard de la Corée et de la Colombie :

> Also, it is important to note that, while the May 10th template represents progress, it is by no means a complete fix appropriate for any country or any situation. Intractable and egregious human rights violations in Colombia and unequal market access issues in South Korea put these two agreements in a completely separate – and significantly more problematic – category.
>
> Likewise, the extension of fast track authority raises another, entirely different, set of issues about the relationship between Congress and the President with respect to trade negotiating authority. The AFL-CIO will vigorously oppose the FTAs with Colombia and Korea and any renewal of the current fast track authority.[96]

---

[94] *Ibid.*, « Statement Of Thea Lee, Policy Director and Chief International Economist, AFL-CIO, Washington D.C., », p. 6-7.
[95] *Ibid.*, p. 52.
[96] *Ibid.*, p. 53

Sans être une approbation totale et sans condition, la position complaisante de l'AFL-CIO à l'égard du chapitre sur le travail, ainsi que son opposition passive aux autres dispositions de l'accord commercial avec le Pérou constituaient un changement drastique d'attitude par rapport aux ALE de Bush. Cela reflétait à la fois un encouragement pour la stratégie démocrate, et un avertissement politique : l'AFL-CIO refuserait toute stratégie similaire en direction de la Colombie.

Enfin, un troisième camp s'est dessiné, soit celui des mouvements d'opposition de gauche à l'ALE avec le Pérou. Ce camp était composé d'ONG comme le Citizen Trade Campaign, d'associations religieuses, et de syndicats revendicatifs regroupés dans la coalition *Change to win*. Si tous saluaient les efforts réalisés au niveau du chapitre sur le travail, l'argument principal des membres de cette faction était que l'accord demeurait dans la continuité du modèle ALÉNA-ALEAC-RD :

> […] We strongly believe that now is not the time to rush ahead with more of the same damaging NAFTA-CAFTA style trade policy that have proven to hurt U.S. worker and the livelihoods of many in our developing country trade partner countries, we have seen the impact NAFTA and even now CAFTA, have had on all workers, and it's no good. The Change to Win unions are eager to work with you to create a trade policy - and trade agreements- that we can support because it put social well-being, human rights, and job creation at the center. Unfortunately, the modified Peru FTA does not meet that test – or even the most conservative do-no-further-harm test.[97]

En plus de s'opposer à l'accord, certains membres de la coalition proposaient de faire une pause dans le processus de ratification des accords afin d'organiser une véritable stratégie progressiste. Selon le syndicat UNITE-HERE (textile) :

> This situation does not call for simply reforming the provisions in trade agreements. It calls for putting in place, before any more trade deals are concluded, policies to ensure that the benefits of expanding trade are broadly shared. That means there should be a strategic pause on all trade agreements until we have a credible program agreed to by Congress and the president (1) to reduce the current account deficit at least to the point at which it is not rising faster than our income (2) to improve American competitiveness and create American jobs (3) to protect American workers by creating a real safety net.[98]

---

[97] Change to win, «Vote no on free trade agreement NAFTA expansion », *letter to representatives*, 17 septembre 2007, p. 5.
[98] Bruce Raynor, « Letter to representatives », *UNITE-HERE*, 1er octobre 2007.

Quant aux considérations davantage humanitaires, des associations religieuses estimaient que l'accord ne permettait pas suffisamment de faire reculer la pauvreté au Pérou, voire, risquait de l'aggraver :

> We believe that a free trade agreement with Peru must provide safeguards that will protect vulnerable sectors of Peruvian society, instead of worsening its economic, social and political inequality.
>
> Trade should be used to promote social justice and progress for all, and not just for the benefit of the few rich and powerful. The United States can truly spread democracy and freedom by example, not by imposing economic policies that will increase corruption, poverty and abuse among impoverished nations.
>
> We believe that fair trade is necessary to address poverty and hunger, and to promote economic progress and decent living standards, while respecting the UN Declaration of Human Rights and guaranteeing the protection of our planet.[99]

Malgré toutes ces critiques, souvent justifiées, retenons que l'accord avec le Pérou a ouvert une nouvelle ère dans la politique commerciale américaine. Sans éliminer totalement les asymétries entre les droits des entreprises et ceux des travailleurs, il a incarné la volonté de changer la dynamique qui semblait toujours s'arrimer en direction des entreprises. Si l'ANACT et les clauses sociales des ALE de l'ère Bush faisaient office de repoussoir, les dispositions relatives au travail dans l'ALE avec le Pérou ont représenté un nouveau modèle pour les défenseurs des droits des travailleurs.

Conclusion du chapitre 8.

Alors que Clinton voulait humaniser la globalisation, l'arrivée d'une nouvelle administration républicaine a changé radicalement le cours des choses. Avec l'entrée en fonction de l'équipe de Bush en 2001, la politique commerciale a subi un changement de cap radical, voire une dérive. Premièrement, le gouvernement a souhaité la ratification d'une nouvelle loi commerciale. Au départ, le gouvernement républicain ne prévoyait aucune mention aux normes du travail. Il a fallu toute la vigilance des démocrates progressistes et l'existence d'une parité au Sénat pour éviter la disparition des clauses sociales. Ultimement, la loi de promotion du commerce de 2002 a obligé Bush à inclure des clauses sociales dans les

[99] Peruvian American for fair trade et alii, « Open Letter To The United States Congress – Oppose U.S.-Peru FTA », septembre 2007, disponible à l'adresse URL : http://www.citizen.org/documents/ImmigrantFaithHRLettertoCongressFINAL.pdf.

accords commerciaux. Cette nouvelle loi a constitué toutefois un recul par rapport aux lois de 1974, 1984 et 1988.

Deuxièmement, suite à cette loi, l'exécutif s'est lancé dans une course aux négociations commerciales. Pas moins de sept accords commerciaux bilatéraux ont été ratifiés entre 2002 et 2006. Dans ces accords, un chapitre y était consacré au travail. Si des procédures de coopération persistaient, une seule clause pouvait faire l'objet d'un règlement des différends. Pire encore, le mécanisme de résolution des différends établissait un double standard : les droits économiques étaient mieux traités que les droits des travailleurs. Cette approche a suscité une forte opposition entre les démocrates et les républicains. Plus particulièrement, l'accord signé avec l'Amérique centrale a créé une fracture dont les effets se sont fait ressentir pendant de long mois.

Toutefois, l'histoire du lien entre commerce et travail dans la politique commerciale américaine ne s'est pas arrêtée là. En 2006, l'administration Bush a dû composer avec un Congrès majoritairement démocrate après les élections de de mi-mandat. Qui plus est, ce sont les démocrates les plus progressistes, les plus vaillants défenseurs de la clause sociale, qui contrôlaient les instances stratégiques. Dans ce contexte, l'exécutif a établi un accord avec le Congrès afin de renégocier des accords commerciaux. La *Nouvelle politique commerciale pour l'Amérique* est apparue et les normes du travail ont été remises à l'honneur. Ce compromis a trouvé sa première application dans l'accord de promotion du commerce avec le Pérou. Les DFT et les DTIR sont devenus des planchers minimums pouvant faire l'objet de sanction s'ils n'étaient pas respectés. Le précédent jordanien a donc été dépassé et les normes du travail se sont à nouveau trouvées à égalité juridique avec les clauses commerciales. Bien évidemment, cette nouvelle formule a été critiquée, et a suscité la demande d'autres améliorations. Plus encore, la multiplication des clauses sociales bilatérales n'a pas comblé le vide juridique au niveau multilatéral sur la question. Cela appelle donc à tracer un bilan des clauses sociales, de la stratégie du gouvernement américain et de celle de la coalition travailleurs-libéraux pour les promouvoir. Ces éléments seront développés dans le cadre du dernier chapitre.

PARTIE 4

UNE MONDIALISATION (PLUS) RESPECTUEUSE DES TRAVAILLEURS? BILAN DES CLAUSES SOCIALES PROMUES PAR LES ÉTATS-UNIS

Le dernier chapitre (9) est un bilan. Celui-ci offrira une vue synthétique des différentes clauses sociales unilatérales, bilatérales et régionales mises en œuvre par les États-Unis (1980-2008). Nous verrons que, sans changer radicalement le cours ces choses, ces clauses ont permis aux acteurs syndicaux et associatifs d'avoir une prise sur le processus d'intégration. Si les sanctions ont été très rares, les différentes instances munies d'une clause sociale ont permis de dénoncer des pays et des firmes mettant en œuvre des piètres conditions de travail en toute impunité. Cela a obligé ces acteurs à revoir leurs pratiques, même si la récidive a existé. Le bilan mesurera par ailleurs les effets de la campagne multilatérale. Si aucune clause n'a vu le jour à ce niveau, la question des effets sociaux de la globalisation est devenue un enjeu de plus en plus discuté et étudié dans tous les forums internationaux. Qui plus est, les citoyens de différents pays ainsi que la plupart des ONG et syndicats ont semblé être en accord quant à une procédure reliant commerce et normes du travail. Toutefois, l'agenda social international est loin d'avoir été achevé. Les règles économiques et commerciales qui ont une orientation néolibérale ont encore beaucoup d'avance sur cet agenda. Les conditions sont tout de même réunies pour que la mobilisation des acteurs sociaux progressiste mène à une plus grande application des droits des travailleurs à l'échelle du monde. L'implication des acteurs sociaux et gouvernementaux américains y est sans aucun doute pour quelque chose.

CHAPITRE 9

CLAUSE SOCIALE GLOBALE OU ISOLEMENT AMÉRICAIN ? BILAN D'UNE STRATÉGIE VISANT À HUMANISER LA GLOBALISATION.

Introduction du chapitre 9

À travers les six chapitres précédents, nous avons pu établir la trame historique de l'implication des États-Unis dans la promotion des clauses sociales dans les accords commerciaux internationaux. Nous avons cherché à déterminer les fondements de cette stratégie internationale en nous basant sur trois types de variables : les débats d'idées, les jeux d'intérêts et les institutions qui ont émergé. Dans cette analyse, nous nous sommes généralement arrêtés à la description des institutions sans entrer dans le détail des effets qu'ont pu avoir les clauses sociales. C'est la raison pour laquelle nous offrons à travers ce chapitre un bilan synthétique des effets pratiques de la stratégie américaine. Nous chercherons à évaluer les effets des clauses mises en œuvre, et ce du point de vue de la défense et de la promotion des droits des travailleurs. Pour ce faire, nous prendrons en considération trois éléments : la nature des clauses négociées ; les structures institutionnelles les encadrant ainsi que les mécanismes de contrôle qui en découlent. Dans un premier temps (9.1), nous essayerons de cerner les principaux enseignements des clauses sociales unilatérales, bilatérales, et régionales établis par les États-Unis. Dans un deuxième temps (9.2), nous présenterons un bilan international. Nous chercherons à évaluer la progression des normes du travail dans l'agenda américain et international.

9.1 Les clauses sociales américaines : des progrès ont-ils été réalisés ?

Nous organiserons notre bilan juridique autour de deux sections distinctes. Dans un premier temps (9.1.1), nous évaluerons les outils unilatéraux inscrits dans les lois commerciales américaines. Dans un second temps (9.2.2), nous évaluerons les outils bilatéraux et régionaux. Dans chacun des cas, nous organiserons notre propos en trois temps. Nous évaluerons d'abord la nature des clauses. Ensuite, nous jaugerons les mécanismes

institutionnels de coopération, d'évaluation et de surveillance. Enfin, nous examinerons les dispositifs de contrôle, de pétition et de sanction ainsi que les modalités de mise en œuvre[1].

9.1.1 Les outils unilatéraux

Depuis 1983, tous les programmes américains de préférences commerciales unilatérales sont munis de conditionnalités reliées aux normes du travail. Ils sont au nombre de quatre : le Système généralisé des préférences, le programme préférentiel pour les pays andins, celui concernant les pays des Caraïbes et enfin celui en direction du continent africain[2]. Ces quatre programmes sont couverts par sept lois commerciales américaines : le titre V de la loi commerciale américaine de 1974, amendée en 1984, contenant les dispositions du système généralisé des préférences. Cette section de la loi a été systématiquement renouvelée depuis. Les Caraïbes ont été l'objet de trois lois successives. La première mouture s'appelait la Loi sur le redressement économique du bassin des Caraïbes (*Caribbean Basin Economic Recovery Act* : CBERA en 1983). Elle a été renouvelée et modifiée en 1990 (CBERA 2). En 2000, elle a été de nouveau remodelée, devenant la Loi sur le Partenariat commercial avec le bassin des Caraïbes (*Caribbean Basin Trade Partnership Act* : CBPTA), renouvelée par la suite. Deux lois successives ont régi les relations avec les pays andins. La Loi sur les préférences commerciales en faveur des pays andins (*Andean Trade Promotion Act* : ATPA, 1991) a été la première d'entre elles. Elle a été suivie par la Loi sur les préférences commerciales en faveur des pays andins (*Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act* : ATPDEA, 2002) renouvelée par la suite. Enfin, l'Afrique bénéficie de la Loi sur la croissance et les perspectives économiques de l'Afrique (*African Growth Opportunity Act* : AGOA), renouvelée à quatre reprises.

---

[1] Cette organisation nous a été inspirée par : Alisa DiCaprio, « Are Labor Provisions Protectionist: Evidence from Nine Labor-Augmented U.S. Trade Arrangements », *Comparative Labor Law & Policy Journal*, vol. 26, n° 1 (2004), pp. 1-34 ; et Sandra Polaski, « Protecting Labor Rights Through Trade Agreements: An Analytical Guide », *U.C. Davis Journal of International Law and Policy*, vol. 10, n° 1 (2003), pp. 13-26.

[2] Jeanne J. Grimmett, « Trade Preferences for Developing Countries and the WTO », *CRS Report for Congress*, Washington D.C., n° RS22183, 8 août 2007.

9.1.1.1 La nature des clauses

Contenu juridique des clauses

Comme nous l'expose le tableau ci-après, les multiples versions des lois incluent des clauses différentes relativement aux droits des travailleurs (cf. tableau 9.1). Ces différences sont de trois ordres : la nature des normes du travail incluses, leur statut en tant qu'exigence de la loi, et les attentes de la loi. Concernant la nature des normes, toutes les clauses renvoient aux droits des travailleurs internationalement reconnus[3], sauf une. En effet, le premier CBERA de 1983 faisait référence à des conditions de travail raisonnables ainsi qu'au droit de négociation collective[4]. Cela dit, depuis le renouvellement du SGP, en 1984 les normes du travail ont une définition plus rigoureuse. Un consensus ultimement émergé sur les cinq droits des travailleurs internationalement reconnus (DTIR)[5]. Ces DTIR sont devenus la norme et ont intégré par la suite les cinq lois qui ont succédé au SGP (ATPA, CBERA2, AGOA, CBTPA, ATPDEA).

Pour obtenir un statut préférentiel à partir des lois commerciales précédemment nommées, il faut passer au crible des critères d'éligibilité économiques, politiques et sociaux (exemples : respect des droits de propriété intellectuelle, adhésion à l'OMC, nature du régime politique, règles de droit régissant l'expropriation ou encore le respect des DTIR). Sur les sept lois négociées, quatre types de statuts étaient envisageables pour ces différents critères de sélection : « obligatoires » et « discrétionnaires » ; ou bien « généraux » et « autres facteurs désignant l'attribution ». Dans le cas du SGP, la liste des critères est divisée en deux

---

[3] Rappelons que ces droits sont constitués du : « (I) the right of association ; (II) the right to organize and bargain collectively ; (III) a prohibition on the use of any form of forced or compulsory labor ; (IV) a minimum age for the employment of children ; and (V) acceptable conditions of work with respect to minimum wages, hours of work, and occupational safety and health. » 19 U.S.C. § 2461 (Trade and Tariff Act of 1984 Title V)

[4] Deux raisons expliquent l'émergence de cette définition large et vague. Premièrement, le CBERA était le premier système de préférences unilatéral à inclure les normes du travail. À ce titre, les législateurs manquaient d'expérience au sujet des dispositions légales pouvant améliorer le respect des droits des travailleurs. À cela s'ajoute la faible vigilance des ONG et syndicats, peu à même d'insister pour une définition plus concrète. Deuxièmement, le gouvernement américain, de concert avec le Congrès, souhaitait laisser de la latitude aux pays des caraïbes. En effet, ces économies pauvres et fragiles auraient souffert d'une trop grande rigidité. C'est pourquoi la définition concrète des droits à respecter était moins précise. Lance A. Compa et Jeffrey S. Vogt, « Labor Rights in the Generalized System of Preferences: A 20-Year Review », *Comparative Labor Law and Policy Journal*, vol. 22, n° 1 (2000-2001), pp. 199-238 ; et Steve Charnovitz, « Caribbean Basin Initiative: Setting Labor Standards », *Monthly Labor Review,* vol. 107, n° 11 (1984), pp. 54-56.

[5] Cela a été le fruit d'un compromis entre les ONG et les élus progressistes d'une part, et l'administration républicaine d'autre part. Cf. chapitre 4 et Lance A. Compa et Jeffrey S.Vogt, *loc. cit.*, pp. 201-204.

groupes : les critères obligatoires et les critères discrétionnaires[6]. les droits des travailleurs tombent dans cette deuxième catégorie. Pour tous les autres programmes de préférences, la structure hiérarchique entre les critères est plus souple. On distingue généralement les « critères généraux » des « autres critères » que le président pouvait prendre en considération. Dans le cas du CBERA, de l'ATPA, du CBERA 2 et de l'AGOA, les normes du travail ont toujours été parmi la liste des critères « généraux », c'est-à-dire la liste la plus importante. Dans le CBTPA et l'ATPDEA, la nomenclature des critères a évoluée. On est passé dans une dualité « obligatoire » / « discrétionnaire ». Dans les deux cas, le respect des DTIR est à la fois inclus dans les critères obligatoires et discrétionnaires.

Le troisième élément fondamental est constitué de la nature de l'engagement à respecter vis-à-vis des normes du travail (tableau 9.1). Voyons les quatre obligations envisagées de la moins contraignante à la plus contraignante.

1. Dans l'AGOA, le Président doit évaluer si le pays « établit ou fait des progrès continuels dans l'établissement des DTIR ». Cette clause très souple cherchait à s'ajuster à la réalité de pays très pauvres[7]. La plus grande flexibilité était alors de mise.

2. Dans la première version du CBERA, le Président devait évaluer « jusqu'à quel degré des conditions de travail raisonnables [étaient] accordées. » Il s'adressait par ailleurs à des économies très fragiles[8]. C'est pourquoi la formulation était souple.

3. Au sein du SGP de 1984, renouvelé depuis lors, il faut que le président « prenne en compte si le pays a fait ou va faire des démarches ou non pour offrir à ses travailleurs les DTIR ». Cette formulation a été reprise dans l'ATPA, puis le CBERA 2 et visait à la fois à rendre les DTIR obligatoires, tout en accordant une certaine latitude basée sur la situation économique du pays visé.

---

[6] Les critères obligatoires obligent le Président américain à exclure un pays ne les respectant pas. Les critères discrétionnaires exigent que le Président prenne en compte lesdits critères dans la décision d'accorder un privilège commercial.

[7] Vivian C. Jones, « U.S. Trade and Investment Relationship with Sub-Saharan Africa: The African Growth and Opportunity Act », *CRS Report for Congress*, Washington D.C., n° RL31772, 24 juillet 2009.

[8] Rappelons que c'était le premier système de préférence à intégrer les normes du travail. Steve Charnovitz, *loc. cit.* ; et Alisa DiCaprio, *loc. cit.*., pp. 5-6.

4. Enfin, dans les deux dernières lois, le CBERA et l'ATPDEA, le Président doit mesurer « jusqu'à quel niveau le pays offre [*provides*] les DTIR ». Dans ce cas-là, les DTIR ne sont plus un objectif à atteindre, mais un niveau requis pour accéder aux préférences commerciales[9].

Tableau 9.1 Dispositions législatives relatives aux normes du travail dans les programmes de préférences commerciales unilatérales américains

	Année	Critère	Clauses
SGP	1984	Discrétion-naire	Title V : Generalized System of Preferences Renewal - Generalized System of Preferences Renewal Act of 1984 - Amends the Trade Act of 1974 […] Directs the President, in determining whether to designate a country a beneficiary developing country, to consider : […] "(3) *whether such country has taken or is taking steps* to give to workers internationally recognized worker rights." […]
CBERA	1983	Général	In determining whether to designate any country a beneficiary country under this title, the President shall take into account […] (8) *the degree to which* workers in such country are afforded reasonable workplace conditions and enjoy the right to organize and bargain collectively […]
CBERA2	1990	Général	In determining whether to designate any country a beneficiary country under this title, the President shall take into account […] (8) *whether or not such country has taken or is taking steps* to afford to workers in that country (including any designated zone in that country) internationally recognized worker rights. […]
CBTPA	2000	Obligatoire et discrétion-aire	The term `CBTPA beneficiary country' means any `beneficiary country'[…] which the President designates as a CBTPA beneficiary country, taking into account the […] appropriate criteria, including the following : […] (iii) *The extent to which* the country provides internationally recognized worker rights[…]
ATPA	1991	Général	In determining whether to designate any country a beneficiary country under this chapter, the President shall take into account – (8) *whether or not such country has taken or is taking steps* to afford to workers in that country (including any designated zone in that country) internationally recognized worker rights […]
ATPDEA	2002	Obligatoire et discrétion-naire	(6) (B) ATPDEA BENEFICIARY COUNTRY- The term "ATPDEA beneficiary country" means any "beneficiary country", […] which the President designates as an ATPDEA beneficiary country, taking into account the criteria contained in subsections (c) and (d) of section 203 and other appropriate criteria, including the following : […] (iii) *the extent to which* the country provides internationally recognized worker rights […]
AGOA	2000	Général	The President is authorized to designate a sub-Saharan African country as an eligible sub-Saharan African country if the President determines that the country- (1) *has established, or is making continual progress toward establishing-* (F) protection of internationally recognized worker rights,

Source : Base de données Thomas, http://thomas.loc.gov/home/thomas.php ; DiCaprio, *loc. cit*.

[9] Alisa DiCaprio, *loc. cit.*, p. 4 et 8-9.

Bilan du contenu juridique des clauses établies

Nous pouvons dégager trois observations concernant l'évolution sémantique des mécanismes unilatéraux de préférences commerciales. Premièrement, la nature des clauses négociées est tributaire du niveau de développement des pays concernés. Les gouvernements et les législateurs américains ont laissé plus de flexibilité aux économies fragiles, comme dans le cas de l'Afrique ou des Caraïbes. Deuxièmement, la liste des DTIR est désormais la base sur laquelle toutes les lois fonctionnent. Troisièmement, les lois successives ont conduit à un durcissement des engagements. Non seulement les DTIR sont-ils parfois devenus des critères obligatoires (CBTPA, ATPDEA), mais en plus le niveau d'exigence à leur égard s'est également accru[10].

Cette évolution a deux explications. Premièrement, de façon pragmatique, lorsque le gouvernement américain met en place de nouvelles règles, il cherche à en évaluer l'efficacité et la pertinence. Dans ces conditions, les formules juridiques évoluent jusqu'à apportent satisfaction. Par ailleurs, les mécanismes de préférences s'ajustent au niveau de développement des pays. En principe, la croissance des pays visés par les programmes de préférences, même modeste, est censée s'accompagner de progrès social. De ce point de vue, il semble donc logique que la nature des clauses soit plus précise et exigeante au fil des ans. Et c'est sous la vigilance des membres de la coalition travailleurs-libéraux que cette progression s'est matérialisée lors des différentes lois[11]. Une fois les normes juridiques établies, il importe de s'assurer de leur application, ce qui sera l'objet de la section suivante.

9.1.1.2 Les mécanismes d'octroi, de supervision et de coopération

Fonctionnement des mécanismes d'octroi, de supervision et de coopération

Afin d'obtenir le statut de bénéficiaire d'un mécanisme de préférence, il faut satisfaire certains critères d'éligibilité. Les pays potentiellement bénéficiaires sont généralement annoncés au sein d'une liste. Cette liste exclut les pays qui ne respectent pas les conditions

---

[10] *Ibid.* Voir aussi pour l'ATPDEA : J. F. Hornbeck, « The Andean Trade Preference Act: Background and Issues for Reauthorization », *CRS Report for Congress*, Washington D.C., n° RL30790, 3 janvier 2001.
[11] Compa et Vogt, *loc. cit.*

requises pour bénéficier du système de préférences. Si un pays ne respecte pas les DTIR, il peut donc être exclu de la liste, avant même de pouvoir faire une demande d'accréditation[12].

Tableau 9.2 Liste des pays éligibles aux différents programmes de préférences commerciales unilatérales américains

SGP	Afghanistan, Albanie, Algérie, Angola, Argentine, Azerbaïdjan, Arménie, Bangladesh, Belize, Bénin, Bhoutan, Bolivie, Bosnie-Herzégovine, Botswana, Brésil, Burkina, Faso, Burundi, Cambodge, Cameroun, Cap-Vert, République centrafricaine, Tchad, Colombie, Comores, Congo, RD Congo, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Djibouti, Dominique, République dominicaine, Timor oriental, Équateur, Égypte, Érythrée, Éthiopie, Fidji, Gabon, Gambie, Géorgie, Ghana, Grenade, Guinée, Guinée-Bissau, Guyane, Haïti, Inde, Indonésie, Irak, Jamaïque, Jordanie, Kazakhstan, Kenya, Kiribati, Kosovo, Kirghizistan, Liban, Lesotho, Libéria, Macédoine, Madagascar, Malawi, Maldives, Mali, Mauritanie, Ile Maurice, Moldavie, Mongolie, Monténégro, Mozambique, Namibie, Népal, Niger, Nigeria, Oman, Pakistan, Panama, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Paraguay, Philippines, Russie, Rwanda, Saint-Kitts-et-Nevis, Sainte-Lucie, Saint-Vincent-et-les- Grenadines, Samoa, Sao Tomé et Principe, Sénégal, Serbie, Seychelles, Sierra Leone, Iles Salomon, Somalie, Afrique du Sud, Sri Lanka, Suriname, Swaziland, Tanzanie, Thaïlande, Togo, Tonga, Tunisie, Turquie, Tuvalu, Ouganda, Ukraine, Uruguay, Ouzbékistan, Vanuatu, Venezuela, République du Yémen, Zambie, Zimbabwe
ATPDEA	Colombie*, Pérou*, Équateur, Bolivie
CBERA /CBTPA	Anguilla**, Antigua-et-Barbuda, Aruba, Bahamas, Barbade, Belize, Costa Rica*, Dominique, République dominicaine*, El Salvador*, Grenade, Guatemala*, Guyana, Haïti, Honduras*, Jamaïque, Nicaragua*, Panama*, Sainte-Lucie, Saint Vincent et les Grenadines, le Suriname**, Trinité-et-Tobago, îles Caïmans**, Montserrat, Antilles néerlandaises, Saint-Kitts-et-Nevis, Iles Turques et Caïques**, Îles Vierges britanniques.
AGOA	Angola, Bénin , Botswana , Burkina Faso , Burundi, Cameroun, Cap-Vert, Tchad , Congo, RD Congo, Djibouti, Éthiopie , Gabon, Gambie , Ghana , Guinée, Guinée-Bissau, Kenya , Lesotho , Libéria, Madagascar , Malawi , Mali , Mauritanie, Ile Maurice , Mozambique , Namibie , Niger , Nigeria , Rwanda , São Tomé et Príncipe, Sénégal , Seychelles, Sierra Leone , Afrique du Sud, Swaziland , Tanzanie , Togo, Ouganda , Zambie

* Pays n'étant plus admissible depuis la ratification d'un ALE. ** Pays ne s'étant jamais prévalu du programme.

Source : USTR

Lorsqu'un pays est admis, il doit par la suite faire une demande d'accréditation[13]. Pour l'obtenir, celui-ci subit un examen jugeant du degré d'application des critères d'éligibilité. Des membres de différents départements américains, des diplomates, des membres du Congrès, des entreprises, des ONG et des syndicats sont alors mobilisés pour définir l'état des lieux sur chacun des critères d'éligibilité. Si le pays n'a pas des pratiques conformes, il doit s'engager à réaliser des réformes à travers une lettre d'entente.

[12] Par exemple, lors de la création du programme régi par l'AGOA, des pays comme l'Angola et le Burundi n'ont pas été sélectionnés du fait de leur orientation politique. Le non-respect des droits des travailleurs faisait aussi partie des critères justifiant leur exclusion du programme.

[13] Cette phase d'accréditation s'est déroulée au moment lors de la mise en place des différents programmes : en 1982-1983 pour le CBERA ; en 1985 pour le SGP ; en 1990 pour l'ATPA ; en 1991 pour le CBERA 2 ; en 2000-2001 pour l'AGOA, en 2000 pour le CBTPA, et en 2002 pour l'ATPDEA.

Une fois la première accréditation réalisée, un processus de suivi est organisé pour pérenniser le contrôle. Celui-ci peut prendre deux formes distinctes. Dans le cas du SGP, il consiste en une procédure d'examen réalisée par l'USTR et le comité exécutif sur la politique commerciale (*Trade policy staff committee*, TPSC)[14]. Le Président prend une décision finale concernant la liste des bénéficiaires en fonction des recommandations faites par cette instance (cf. tableau 9.2)[15]. Toutefois, il n'y a pas de rapport public permettant de faire un état des lieux du programme.

Dans tous les autres programmes (CBERA, AGOA, CBTPA, ATPDEA), le suivi prend la forme d'un rapport public rédigé par l'USTR faisant état de l'application du programme de préférence. Ces rapports, publiés périodiquement[16], dressent un bilan économique et commercial des relations avec les pays bénéficiaires. En outre, ils effectuent un examen des modalités d'application du programme pour chaque pays et ils établissent jusqu'à quel point ces derniers se conforment aux engagements pris au travers des critères d'éligibilité. À ce titre, la question des normes du travail est évoquée dans chacun de ces rapports. Cette procédure permet d'établir le degré de respect des DTIR ainsi que de mesurer les progrès réalisés. Cela donne l'occasion aux autorités américaines d'envoyer des signaux positifs ou négatifs aux gouvernements afin qu'ils modifient leurs pratiques le cas échéant.

Le troisième pilier permanent visant à renforcer la mise en œuvre des DTIR est constitué des programmes de coopération dans le domaine du travail. Ceux-ci sont particulièrement renforcés dans les programmes destinés à des régions à faible niveau de développement : les pays andins, l'Afrique et les Caraïbes. Ils cherchent à contribuer à la consolidation

---

[14] Le TPSC est l'organe qui administre et coordonne les positions officielles du gouvernement des États-Unis au sujet de la politique commerciale, et sur les questions relatives aux investissements internationaux. Il est présidé par l'USTR, et est composé de membres issus de 19 départements et agences fédérales : *Council of Economic Advisers* ; *Council on Environmental Quality* ; Département de l'Agriculture ; Département du commerce ; Département de la Défense ; Département de l'énergie ; Département de la Santé et des Services sociaux ; Département de la sécurité intérieure ; Département de l'Intérieur ; Département de la Justice ; Département du Travail ; Département d'État ; Département des Transports ; Département du Trésor ; *Environmental Protection Agency* ; *Agency for International Development* ; *National Economic Council* ; *Office of Management and Budget* ; *US International Trade Commission*

[15] USTR, *U.S. Generalized system of preferences (GSP). Guidebook*, Manuel, Washington D.C. : USTR, décembre 2012, p. 10. Voir aussi : William H. Cooper, « Generalized System of Preferences », *CRS Report for Congress*, Washington D.C., n° 97-389, 30 mars 2006.

[16] L'ATPA de 1991 exigeait un rapport triennal, tout comme le CBERA 2 (1990). Les rapports de l'USTR sont devenus biennaux suite au passage du CBTPA (2000) et de l'ATPDEA (2001). Les rapports relatifs à l'AGOA sont quant à eux publiés annuellement.

institutionnelle des administrations d'inspection du travail et des tribunaux qui leur sont reliés. Ces programmes peuvent aussi servir à former les travailleurs et les entrepreneurs à la négociation collective, ou encore à offrir des moyens contribuant à l'élimination des pires formes du travail des enfants.

Bilan des mécanismes d'accréditations, de contrôle et de coopération

Un seul processus d'accréditation des pays a abouti à l'exclusion de pays au motif du faible respect des normes du travail : l'AGOA[17]. L'Angola, le Burundi, la République démocratique du Congo et la Guinée Équatoriale se sont vu dès le départ refuser l'admissibilité, et ce en raison de violations permanentes des DTIR[18]. Dans tous les autres programmes, les considérations économiques et stratégiques ont primé sur les considérations sociales. Cela dit, l'accréditation a largement été utilisée pour pousser les pays à progresser dans l'application des DTIR. Lors de la signature du premier CBERA, en 1983, les pays faisant la demande d'accréditation ont subi un examen approfondi de leurs pratiques en termes de droits du travail. Ainsi des études de terrain réalisées par des membres du département du Travail, des diplomates, des ONG et des dirigeants syndicaux ont été menées dans la plupart des pays bénéficiaires. Cinq pays ont dû signer des lettres d'ententes impliquant qu'ils modifient leurs lois et pratiques dans le domaine du travail : Haïti, la République dominicaine, le Guatemala, le Honduras et El Salvador[19]. Ce processus a contribué à promouvoir des réformes sociales : législations favorables aux syndicats et au droit à la négociation collective, pression sur les entreprises et les exploitants agricoles recourant au travail forcé, mesures visant à annihiler la répression antisyndicale, mesures visant à encadrer et/ou empêcher le travail des enfants, protection des travailleurs dans les zones franches, etc. Tous les gouvernements de la région des Caraïbes ont été obligés de revoir leurs législations et leurs pratiques. En 1990, lors du passage du CBERA 2, le Guatemala et El Salvador ont été placés sous surveillance et leur

[17] USTR, 2001 Comprehensive Report of the President of the United States on U.S. Trade and Investment Policy Toward Sub-Saharan Africa and Implementation of the African Growth and Opportunity Act, Submitted by the President of the United States to the United States Congress Prepared by the USTR, Washington D.C., mai 2001, pp. 91-96.
[18] Par ailleurs, sans que cela soit la raison motivant l'exclusion, de graves problèmes étaient invoqués à l'encontre de trois autres pays non éligibles : le Libéria, le Togo et le Zimbabwe. *Ibid.*, pp. 97-99.
[19] Steve Charnovitz, *op. cit.*, pp. 54-56.

éligibilité a été conditionnelle à des refontes majeures de leur code du travail respectif[20]. Enfin, lors du lancement de l'ATPDEA, les États-Unis ont réévalué la conformité des bénéficiaires potentiels aux critères d'éligibilité. Lors de ce processus, l'Équateur a été sommé de changer ses pratiques dans le secteur bananier[21].

Une fois les accréditations obtenues, les pays bénéficiaires ne sont pas à l'abri d'une exclusion du programme. À l'exception du SGP[22], tous les pays sont individuellement examinés dans les rapports mentionnés plus haut afin déterminer s'ils ont respecté les critères d'éligibilité. C'est dans le bassin des Caraïbes que les cas critiques ont le plus souvent été rencontrés. Les pays d'Amérique centrale et la République dominicaine ont régulièrement été mis à l'index par les organisations humanitaires et syndicales. Ceci a obligé les États-Unis à communiquer régulièrement avec ces pays dans le cadre du CBERA. Ainsi, dans le deuxième rapport d'examen du CBERA 2, publié en 1996, il était indiqué que le Honduras avait été consulté longuement, en novembre 1995, par l'administration américaine : il lui avait été demandé de prendre des actions concrètes pour faire respecter le droit d'association dans le secteur des Maquiladoras[23]. Les deux pays ont signé un Mémorandum dans lequel le gouvernement hondurien s'est engagé à réaliser onze changements constitutionnels et législatifs au sujet du droit des travailleurs. De même, des visites officielles de membres du gouvernement américain ont été organisées pour influencer favorablement l'amélioration du sort des travailleurs dans ces pays[24] : en 2000 au Guatemala, en 2001 au Honduras, au Costa Rica et au Nicaragua. Ces visites faisaient suite à des plaintes de la part d'ONG et de syndicats américains qui soutenaient que certains de leurs *alter ego* étaient maltraités dans les pays cités. Ces consultations ont permis d'établir des lettres d'entente encadrant la mise en

---

[20] USTR, *Second Report to Congress on the Operation of The Caribbean Basin Economic Recovery Act*, Submitted by the President of the United States to the United States Congress Prepared by the USTR, USTR, Washington D.C., 1996, pp. 38-43.

[21] En effet, les conditions de travail forcé et certaines pratiques intolérables à l'égard des enfants ont été visées par les campagnes de certains ONG et syndicats. L'accréditation du pays andin a ainsi été conditionnelle au changement de ses pratiques dans ce secteur. USTR, *First Report to the Congress on the Operation of the Andean Trade Preference Act As Amended*, Submitted by the President of the United States to the United States Congress Prepared by the USTR, USTR, Washington D.C., 30 avril 2003, pp. 36-37.

[22] Nous examinerons le cas du SGP dans la section consacrée aux pétitions et sanctions.

[23] USTR, *op. cit.*, 1996, p. 47-50.

[24] USTR, *Fifth Report to Congress on the Operation of The Caribbean Basin Economic Recovery Act*, Submitted by the President of the United States to the United States Congress Prepared by the USTR, USTR, Washington D.C., 31 décembre 2003, p. 25-26, 39, 48-50, et 55-56.

œuvre effective des DTIR[25]. Des initiatives similaires ont été menées dans les pays andins. L'Équateur et la Colombie étaient particulièrement visés. Suite à l'accréditation conditionnelle de l'Équateur en 2002, le pays a été placé sous surveillance les trois années suivantes pour évaluer son adhésion aux recommandations faites sur les conditions de travail dans le secteur bananier[26]. Par ailleurs, durant les années 2000, de nombreuses visites officielles et des rencontres diplomatiques ont été organisées avec la Colombie, et ce afin de faire cesser la violence à l'égard des dirigeants syndicaux[27]. Enfin, lors des procédures d'examen de l'AGOA, certains pays, comme l'Érythrée et l'Ouganda, ont été avertis, puis exclus du programme de préférence à cause du non-respect des engagements qu'ils avaient pris au sujet des DTIR[28].

Enfin, les programmes de préférences ont été acconmpagnée d'activités coopératives visant à améliorer le respect des DTIR. Ainsi, le Département américain du travail a contribué à ces programmes à hauteur de 191 millions de dollars dans le cadre de l'AGOA, entre 2001 et 2008[29]. Ces programmes visaient trois types d'actions : 1) l'élimination des pires formes du travail des enfants, en offrant des formations et l'accès à l'éducation, et ce avec la contribution d'ONG internationales, 2) la réforme des codes du travail ainsi que des programmes de renforcement des contrôles pour les faire appliquer et 3) des programmes d'information et de sensibilisation sur le VIH dans les milieux de travail. Par ailleurs, sous le couvert de ces programmes de préférences, les États-Unis ont encouragé les bénéficiaires à ratifier les DFT de l'OIT. Un effort particulier a d'ailleurs été réalisé au pour la Convention 182 sur les pires formes du travail des enfants[30]. Dans le cadre de l'ATPA, du CBERA et du CBTPA, le département du Travail s'est engagé financièrement auprès des bénéficiaires sur

---

[25] USTR, *Fourth Report to Congress on the Operation of The Caribbean Basin Economic Recovery Act*, Submitted by the President of the United States to the United States Congress Prepared by the USTR, USTR, Washington D.C., 31 décembre 2001.
[26] USTR, *Third Report to the Congress on the Operation of the Andean Trade Preference Act As Amended*, Submitted by the President of the United States to the United States Congress Prepared by the USTR, USTR, Washington D.C., 30 avril 2007, pp. 38-39.
[27] *Ibid.*, p. 28-30.
[28] USTR, 2008 Comprehensive Report of the President of the United States on U.S. Trade and Investment Policy Toward Sub-Saharan Africa and Implementation of the African Growth and Opportunity Act, Submitted by the President of the United States to the United States Congress Prepared by the USTR, Washington D.C., mai 2008, p. 100 et 139-140.
[29] *Idem.*, p. 70.
[30] USTR, *op. cit.*, mai 2001, pp. 101-105.

la question du travail des enfants et des programmes pilotés par l'OIT ont été financés par le gouvernement américain[31].

9.1.1.3 Les possibilités de pétitions, d'audiences et de sanctions

Fonctionnement des mécanismes de surveillance

La capacité de la société civile de participer au processus d'application ainsi que les possibilités de sanction sont les deux dernières dimensions majeures des programmes de préférences[32]. Le SGP est le seul mécanisme doté d'une possibilité de pétition. Ainsi, concernant le statut d'éligibilité d'un pays, toute personne (physique ou morale) a le droit de lancer une pétition[33]. Ce mécanisme est la porte d'entrée pour réviser le statut des pays à partir d'un non-respect des DTIR. La pétition doit être déposée auprès du bureau de l'USTR à une date limite étant précisée chaque année. Une fois les pétitions reçues, le président des États-Unis doit se prononcer, sous les conseils de l'USTR et du TPSC. Il peut accepter la demande et démarrer une procédure d'examen, différer la demande, ou encore la refuser. Formellement, l'ATPDEA est dotée d'un mécanisme similaire, bien qu'il n'ait jamais abouti à la suspension du programme de préférence.

Les autres systèmes de préférences (CBERA, CBERA2, ATPA, AGOA, CBTPA) ne possèdent pas de mécanisme équivalent. La seule porte d'entrée dont peuvent bénéficier les groupes qui défendent les droits des travailleurs est celle des audiences publiques. Celles-ci sont organisées dans le cadre de chacune des procédures générales d'examen. Les ONG et les syndicats sont conviés à faire part de leurs remarques quant à l'effectivité des pratiques relatives aux DTIR dans les pays bénéficiaires. Sans interférer directement avec l'octroi des préférences, ces audiences constituent un moyen privilégié pour partager de l'information sur les infractions aux DTIR et de ce fait, pousser le gouvernement américain à transmettre les commentaires aux pays visés.

---

[31] USTR, *Fifth Report to the Congress on the Operation of the Andean Trade Preference Act As Amended*, Submitted by the President of the United States to the United States Congress Prepared by the USTR, USTR, Washington D.C., 30 juin 2010 p. 26 ; et USTR, *Eighth Report to Congress on the Operation of The Caribbean Basin Economic Recovery Act*, Submitted by the President of the United States to the United States Congress Prepared by the USTR, USTR, Washington D.C., 31 décembre 2009, pp. 9-10.
[32] DiCaprio, *op. cit*., pp. 23-36
[33] USTR, *op. cit.*, décembre 2012, pp. 28-30.

Le cas échéant, des sanctions peuvent être imposées, certaines pouvant conduire à la suspension des privilèges, voire à l'exclusion totale du programme. Dans le cas du SGP, le mécanisme d'examen peut durer plusieurs années. Ce mécanisme implique des audiences publiques pouvant faire appel à tous les acteurs concernés. Des missions diplomatiques et des négociations peuvent également s'engager avec le pays mis en examen. Une fois conclue, la procédure d'examen peut déboucher sur le maintien des privilèges, à condition toutefois que des engagements concrets aient été pris pour s'assurer de l'application effective des DTIR. Sinon, une suspension ou une exclusion du programme peut être adoptée. Dans les autres programmes, l'examen du statut est réalisé au moment de la mise en œuvre des lois, ou encore lors des mécanismes pluriannuels d'examen (cf. point 9.1.1.2).

Bilan des mécanismes de pétitions, d'audiences et de sanctions

Le SGP est le programme qui a le plus de « dents ». C'est pourquoi les ONG et les syndicats se sont régulièrement mobilisés pour initier des enquêtes[34]. L'AFL-CIO, d'autres syndicats sectoriels, mais aussi la plupart des grandes ONG mobilisées sur les normes du travail (ILRF, US/LEAP, Human Rights Watch, etc.) ont régulièrement eu recours à ces pétitions pour étayer les dossiers d'accusation contre les pays ne respectant pas les droits des travailleurs.

D'après Harvey, entre 1985 et 1995, l'USTR a enregistré 101 pétitions. Durant cette période, trente et une ont été rejetées, deux ont été différées, et soixante-trois requêtes mettant en cause trente-neuf pays ont été soumises à examen[35]. Sur ce nombre, cinquante et un dossiers n'ont pas abouti à une suspension, les pays visés ayant pris des mesures pour pallier la situation. Douze autres demandes visant dix pays différents ont effectivement débouché sur la suspension ou la révocation des privilèges. DiCaprio, ainsi que Vogt et Compa ont procédé à une enquête semblable pour la période 1985-2004[36]. Sur les quarante-huit pays qui ont fait l'objet d'une pétition, trente-huit rapports ont été rédigés, et treize pays ont été suspendus ou révoqués. Dix-sept autres pays ont été placés sous contrôle. Selon nos propres recherches, entre 2004 et 2012, quatorze pays ont été l'objet d'une pétition pour violation des droits des

---

[34] Alisa DiCaprio, *loc. cit*.,, pp. 23-26.

[35] Pharis Harvey, « US GSP Labor Rights Conditionality : "Aggressive Unilateralism" or a Forerunner to a Multilateral Social Clause? », Washington D.C. : International Labor Rights Forum, 1995, disponible à l'adresse URL : http://www.laborrights.org/sites/default/files/publications-and-resources/GSP_Labor_Rights_Conditionality_Harvey.pdf.

[36] Alisa DiCaprio,. *loc. cit.,* p. 1 ; et Lance A. Compa, et Jeffrey S. Vogt, *loc. cit.,* pp. 208-209.

travailleurs (cf. tableau 9.3). Sur les quatorze procédures, cinq ont été refusées, une autre a été refusée puis différée, et huit ont été révisées. Sur les huit dossiers révisés, trois dossiers ont été fermés sans suspension suite à une meilleure application des DTIR. Cinq dossiers sont en cours, dont un concernant un pays multirécidiviste (Bangladesh).

Tableau 9.3 Résultats des mécanismes dôexamen du SGP au titre des droits des travailleurs, de 1985 à 2012

Pays mis sous contrôle permanent (1985-2004)	Bénin (1990), République dominicaine (1990), Haïti (1990), Népal (1990), Syrie (1990), Bangladesh (1991), El Salvador (1992), Mauritanie (1992), Panama (1992), Thaïlande (1992), Bahreïn (1993), Fidji (1993), Guatemala (1993), Indonésie (1993), Malawi (1993), Oman (1993), Pakistan (1994), et Swaziland (1997)
Pays suspendus ou exclus du SGP (1985-2004)	Roumanie (1987), Nicaragua (1987), Paraguay (1987), Chili (1987), Birmanie (1989), République centrafricaine (1989), Libéria (1990), Soudan (1991), Syrie (1992), Mauritanie (1993), Maldives (1995), Pakistan (1996), et Biélorussie (2000).
Demandes dôexamen rejetées (2004-2012)	Costa Rica (2005), El Salvador (2005), Honduras(2005), Guatemala (2005), Panama (2005), Oman (2005), Bangladesh (2005), Iraq (2006, 2008)*
Pays ayant subi un examen et dont les préférences ont été renouvelées (2004-2012)	Bangladesh (1999-2005), Guatemala (2003-2005), Ouganda (2005-2007), Swaziland (2003-2006)
Pays encore en examen (2004-2012)	Niger (2006-), Philippines (2007-), Bangladesh (2007-), Ouzbékistan (2007-), Sri Lanka (2008-)

*Examen refusé en 2006, puis différé en 2008.

Source : Notre compilation d'après : USTR, Harvey, *loc. cit.*, Compa et Vogt, *loc. cit.*et Dicaprio, *loc. cit.*

Dans le cas de l'ATPDEA, trois pétitions[37] ont été déposées contre l'Équateur, en 2003, au moment de l'établissement du nouveau programme. Toutes trois se concentraient sur le travail forcé et l'utilisation abusive du travail des enfants dans les plantations de bananes. Ces pétitions ont été acceptées et l'Équateur a été mis sous examen. Depuis, le mécanisme d'examen n'a jamais été arrêté, bien que l'accès au programme n'ait jamais été suspendu pour la question de la violation des droits des travailleurs[38]. Par ailleurs, dans le rapport de

[37] Une déposée par l'US/LEAP, une par le Human Right Watch, et une dernière par l'AFL-CIO.

[38] Ceci dit, les préférences ont été suspendues dans le cas des gouvernements équatoriens et boliviens à cause de la mise en place de politiques économiques hostiles aux intérêts américains. Il convient toutefois de souligner que les ONG et syndicats membres de la coalition ont condamné ces exclusions, les trouvant arbitraires et politiques. Selon le compte rendu des audiences : « U.S. Labor Education in the Americas Project (USLEAP) opposes suspending ATPA benefits for Ecuador while acknowledging that the government of Ecuador has done little to address issues that have been raised with respect to basic worker rights. These issues include: protecting the right to organize, protecting the right to collective bargaining, and protecting the basic worker rights of public sector workers. USLEAP also requested the restoration of ATPA benefits for Bolivia. » D'autre part : « The Chamber of Exporters of La Paz, the State of La Paz, the Bolivian Federation of Manufacturing Workmen, AMETEX S.A., the Economic Organization of Artisan Producers with Cultural Identity: Bolivian Artisan Association "Lord of May," the Bolivian Association of Producers and Exporters of Alpaca Products, the Democracy Center, The American Federation of Labor & Congress of Industrial Organizations (AFL-CIO) and the Quixote Center call for the revocation of Bolivia's suspension from the ATPA program in order to preserve the Bolivian economic

2003, l'AFL-CIO s'est permis ailleurs de rappeler l'impunité concernant les violences que subissaient les syndicalistes en Colombie[39].

Du côté du CBERA, les auditions ont aussi été un moyen de faire entendre la voix des travailleurs. En 2001 et en 2003, l'AFL-CIO et UNITE! Ont participé à une audience commune pour dénoncer le piètre respect des DTIR dans de six pays bénéficiaires : le Honduras, El Salvador, le Guatemala, le Costa Rica, le Nicaragua et la République dominicaine[40]. Selon eux, le travail forcé, la répression antisyndicale, ainsi que la faible application des lois dans les zones franches contrevenaient aux engagements du CBERA et du CBTPA.

9.1.1.4 Bilan général des clauses sociales dans les programmes unilatéraux de préférences

Les systèmes de préférences et leurs clauses sociales n'ont pas manqué de susciter des commentaires. Nous retracerons donc les critiques soulevant les points faibles de ces systèmes. Ensuite, nous établirons les apports de ces programmes. Enfin, nous dresserons les perspectives d'avenir pour chacun d'eux.

Trois grandes critiques ont été adressées à la clause sociale du SGP, que l'on peut aisément élargir à tous les programmes : les droits « internationaux » des travailleurs sont flous et leur sélection est contestable ; la procédure de fonctionnement est arbitraire ; leur promotion via ces programmes masque une duplicité, voire l'hypocrisie du gouvernement américain[41].

---

development, job creation, and export diversification that has taken place since the entry into force of ATPA. These parties believe that U.S.-Bolivian relations will be further set back if Bolivia's trade preferences are not reinstated at this time. The AFL-CIO and the Quixote Center argue that Bolivia has made progress in fulfilling its commitments with respect to coca eradication and drug interdiction efforts. » USTR, *Fourth Report to Congress on the Operation of the Andean Trade Preference Act as Amended*, Washington D.C., 30 avril 2009, pp. 52-53.

[39] USTR, *op. cit.*, 30 avril 2003.

[40] USTR, *op. cit.,* 31 décembre 2001, p. 58 ; USTR, *Fifth Report to Congress on the Operation of The Caribbean Basin Economic Recovery Act*, Submitted by the President of the United States to the United States Congress Prepared by the USTR, USTR, Washington D.C., 31 décembre 2003, p. 54.

[41] Le détail de ces critiques se trouve dans : Philip Alston, « Labor Rights Provisions in US Trade Law "Aggressive Unilateralism"? », in Lance A. Compa et Stephen F. Diamond (dir.), *Human Rights, Labor Rights, and International Trade*, Philadephie : University of Pennsylvania Press, 2003, pp. 71-96.

Premièrement, les normes seraient mal définies[42]. Cette critique se décline en quatre arguments : deux sur le fond, et deux sur la forme. Les critiques de fond vont comme suit : 1) Les droits des travailleurs internationalement reconnus, tels qu'ils sont décrits dans la loi sont flous, et n'offrent aucune base juridique de référence pour les interpréter. Cela contribue à offrir de l'espace pour une interprétation arbitraire. 2) Le corpus législatif de l'OIT n'est nulle part invoqué dans la définition de ces normes « internationalement reconnues ». Ceci laisserait entendre que les États-Unis établiraient leurs propres normes « internationales » pour les projeter, sans référence au corpus légitime de l'OIT. Quant aux critiques portant sur la forme que prennent les DTIR, elles soutiennent que 3) certaines normes universelles comme la non-discrimination sont exclues de la loi, alors qu'elles sont reconnues internationalement. Les critères de sélection des normes laisseraient donc à désirer. 4) Enfin, d'autres normes incluses, telles que le nombre d'heures de travail ou la santé et sécurité au travail, n'ont pas les qualités pour être qualifiées d'universelles, leur taux de ratification à l'OIT ne leur donnant pas ce statut. Leur présence dans la loi américaine accroîtrait donc la dimension unilatérale et arbitraire des programmes de préférence.

Deuxièmement, la flexibilité des procédures juridiques impliquerait un arbitraire injustifié. Cet élément se décline en trois points. 1) La procédure d'examen du statut serait un déni de droit. Dans le système d'examen,

> Under GSP, the USTR decides whether to accept the case (a prosecutor's role), to hear the case (a judge's role), to weigh the "taking steps" evidence (a jury's role), and to apply the sanction (an executioner's role).[43]

Dans ces conditions, la concentration de tous les rôles dans une institution rendrait la procédure opaque et illégitime[44]. 2) Le président à toute la latitude pour influencer la décision finale, quel que soit le contenu des preuves récoltées en amont. 3) Aucune procédure d'appel n'existe afin de contester l'avis final en cas de suspension. Tout cela implique que les motifs politiques, géostratégiques, voire économiques primeraient sur les objectifs humanitaires dans la décision finale. Cette objection est encore plus fondée dans le cas des programmes

---

[42] Scheureurman reprend lui aussi cette critique à son compte. William E. Scheuerman, « False Humanitarianism?: US Advocacy of Transnational Labour Protections », *Review of International Political Economy* 8, n° 3 (2001), pp. 359-388.

[43] Critique faite par Alston et résumée ainsi par Lance A. Compa et Jeffrey S. Vogt, *loc. cit.*, p. 235.

[44] À cela s'ajoute que l'USTR serait, selon certains critiques, la moins bien placée pour juger du respect des normes du travail. Cela démontrerait un biais pro-affaires à l'encontre des intérêts des travailleurs.

régionaux, notamment dans les Andes et les Caraïbes. Dans le cas de l'ATPDEA, la lutte contre les narcotrafiquants primerait donc sur le combat contre la violation des lois du travail dans ces pays. Les critiques formulées à l'encontre de l'Équateur et de la Colombie n'ont jamais permis de déboucher sur une action concrète malgré des cas d'abus flagrants et avérés. Dans le cas du SGP, de nombreux cas de suspension avaient ainsi une motivation plus politique que sociale (Nicaragua, 1987 ; Roumanie, 1987 ; Biélorussie, 2000, etc.).

Enfin, troisièmement, les États-Unis sembleraient agir de façon d'hypocrite. Les États-Unis auraient toujours refusé d'aborder la question des droits économiques à l'intérieur de la commission de l'ONU sur les droits de l'Homme[45]. Par ailleurs, les États-Unis n'ont signé que deux des huit conventions fondamentales de l'OIT. Ainsi, en se faisant le promoteur des droits sociaux via sa politique commerciale, les États-Unis les négligeraient sur leur propre territoire. Cette duplicité, voire cette hypocrisie serait la preuve formelle que la clause sociale du SGP ne serait rien d'autre qu'un moyen d'affaiblir les pays du Sud, un unilatéralisme agressif à des fins égoïstes et protectionnistes.

À ces objections, les défenseurs des clauses offrent quatre séries d'arguments et une piste de réflexion : 1) les préférences unilatérales ont des conditions ; 2) les mécanismes de préférences ont eu de multiples effets concrets positifs qui doivent être reconnus ; 3) ces programmes ont ouvert une porte aux ONG et syndicats pour défendre leurs causes ; 4) l'expérience démontre que les considérations humanitaires ont primé sur les calculs politiques ; et 5) rien n'empêche d'améliorer les clauses et les procédures qui les encadrent. Reprenons donc chacun de ces arguments.

Premièrement, le programme de préférences commerciales est une loi américaine ; il est donc logique que les États-Unis en fixent les termes[46]. Certes, les besoins des PED doivent être pris en compte, mais les États-Unis ont le droit d'aménager les lois régissant ces mécanismes de préférences dans le cadre des règles du SCM et en fonction de leurs propres préférences. Dans ce contexte, rien n'interdit de lier les privilèges du SGP et autres programmes à des devoirs. Si les firmes l'ont compris et ont poussé pour faire valoir leurs droits, pourquoi les

[45] Philip Alston, op. cit., pp. 78-79.
[46] Lance A. Compa et Jeffrey S. Vogt, loc. cit., p. 236.

travailleurs n'auraient-ils pas le droit de le faire ? Par définition, ces programmes sont unilatéraux, et autant que possible, les droits sociaux doivent structurer cet unilatéralisme.

Deuxièmement, si tout n'est pas parfait, les clauses sociales unilatérales ont eu de nombreux effets positifs. Ceux-ci se détaillent en trois points. 1) Les sanctions demeurent exceptionnelles et les différents systèmes de préférences ont agi comme une incitation qui a obligé de nombreux pays à modifier leurs pratiques et à changer leurs lois, sans en venir à la suspension. Les autorités américaines ont toujours laissé beaucoup de marge de manœuvre aux gouvernements visés, et ont toujours tenté de régler pacifiquement les problèmes, offrant souvent une assistance technique et financière[47]. 2) De nombreux pays ont modifié leur code du travail, renforcé leur programme d'inspection et donné plus de pouvoirs aux tribunaux. Si ces modifications n'ont jamais résolu les problèmes rencontrés, les changements législatifs ont régulièrement permis à des dirigeants syndicaux d'agir plus librement dans les pays ciblés. Ils ont donc pu agir plus librement, ce qui a permis l'amélioration substantielle des conditions de travail dans de nombreux pays et secteurs[48]. 3) Les États-Unis ont encouragé les pays à ratifier certaines conventions internationales du travail comme conditions à l'octroi des privilèges. Ces programmes ont donc permis de développer de meilleurs outils de contrôle permettant de juger de l'application des DTIR et des DFT.

Troisièmement, ces programmes ont offert une porte d'entrée inédite aux ONG et aux syndicats pour influencer le cours de la politique commerciale américaine. À travers ces programmes, des acteurs non gouvernementaux ont pu agir au travers des mécanismes de pétitions et d'audiences. Si la dimension stratégique et géopolitique des mécanismes d'octroi ne fait pas de doute, l'action des ONG a permis de greffer une dimension humanitaire et sociale à ces programmes[49]. Certes, leur capacité d'action a été limitée, mais il reste incontestable qu'elle a existé, et qu'elle a été abondamment utilisée. Si leur voix n'a pas

---

[47] *Ibid.*, p. 236.

[48] Amy E. Belanger, « Internationally Recognized Worker Rights and the Efficacy of the Generalized Systems of Preferences: A Guatemalan Case Study », *American University Journal of International Law and Policy*, vol. 11, n° 1 (1996), pp. 101‑136 ; Benjamin N. Davis, « Effects of Worker Rights Protections in United States Trade Laws: A Case Study of El Salvador », *American University Journal of International Law and Policyi*, vol. 10, n° 3 (1994), pp. 1167‑1214 ; et Henry J. Frundt, *Trade Conditions and Labor Rights: U.S. Initiatives, Dominican and Central American Responses*, Gainesville : University Press of Florida, 1998.

[49] Lance A. Compa et Jeffrey S. Vogt, loc. cit., pp. 207-208 ; et George Tsogas, « Labour standards in the generalized systems of preferences of the European Union and the United States », *European Journal of Industrial Relations*, vol. 6, n° 3 (2000), pp. 349–370.

toujours été écoutée, les groupes de défense des droits des travailleurs ont régulièrement mis la réalité sordide des travailleurs de certains pays sous le nez des différentes administrations américaines, obligé ces dernières à prendre cette dimension en considération et forcé *a minima* un dialogue entre les États-Unis et les pays où ces pratiques existaient. Autre élément essentiel : à travers la promotion des droits internationaux des travailleurs, les syndicats n'ont pas manqué de rappeler au gouvernement américain qu'il serait pertinent de ratifier les conventions de l'OIT. Cette dimension interne du débat international ne doit jamais être oubliée. Les progressistes ont fait le pari que la promotion internationale des DRIT contraindrait les États-Unis à ratifier eux-mêmes les conventions relevant des DFT. La cause n'est toujours pas gagnée, mais la question devient de plus en plus pressante.

Quatrièmement, les causes défendues par les ONG et syndicats ont la plupart du temps porté sur des droits humains ou collectifs, et non sur les questions salariales, ce qui démontrerait la dimension humanitaire des pétitions déposées[50]. Deux éléments viennent conforter ce point. 1) L'essentiel des pétitions déposées concernait des droits humains : droits syndicaux, travail forcé, pires formes du travail des enfants, travail dans des conditions dangereuses, etc. Ces pétitions relevaient généralement d'un travail de terrain et exprimaient la détresse de groupes de travailleurs du Sud. Elles ont été l'objet de campagnes conjointes avec des syndicats et ONG du Sud, œuvrant à forger une solidarité internationale des travailleurs[51]. 2) Seul 1,5 % des importations totales des États-Unis se fait sous le couvert du SGP, et tous les mécanismes de préférence ne couvrent que 5,2 % des importations totales (cf. figure 9.1). Dans ces conditions, la suspension d'un programme pour un quelconque pays ne représente pas grand-chose pour les travailleurs américains. Dire que ces derniers exercent leur droit de pétition pour se protéger de la concurrence du Sud est donc infondé. Par ailleurs, dire qu'ils profitent des mécanismes de pétition ne tient pas plus la route. En effet, depuis 28 ans, plus de 120 pétitions ont été déposées au titre du SGP, cinq autres au titre de l'ATPDEA. Les syndicats et ONG ont régulièrement participé aux mécanismes d'audiences encadrant l'examen des

[50] Kimberly Ann Elliott, « Preferences for Workers? Worker Rights and the US Generalized System of Preference », présenté dans le cadre du colloque *Globalization and Inequality*, Grand Rapids, Michigan : Calvin College Grand Rapids, Michigan, 1998, dipsonible à l'adresse URL : http://www.iie.com/publications/papers/paper.cfm?ResearchID=313.

[51] Lance A. Compa et Jeffrey S. Vogt, loc. cit..

statuts des autres programmes de préférences. Cet effort logistique et financier ne peut avoir une justification économique. Ce sont les impératifs humanitaires qui ont primé.

Figure 9.1 Parts des importations soumises aux mécanismes de préférences dans les importations totales des États-Unis, en 2008

Source : Vivian C. Jones J. F. Hornbeck M. Angeles Villarreal Trade Preferences : Economic Issues and Policy Options, CRS report for Congress, Congressional Research Service, Washington DC, n° R41429, 24 septembre 2010, p. 10.

Enfin, cinquièmement, toutes ces remarques n'empêchent pas les défenseurs des droits des travailleurs de réclamer une meilleure clause sociale. L'intégration des DFT avec une référence explicite aux conventions de l'OIT dans la loi américaine fait partie des changements proposés. Par ailleurs, l'amélioration substantielle de la procédure d'examen a été un cheval de bataille permanent de ces organisations[52]. En somme, les ONG et syndicats n'ont jamais cessé de se battre pour renforcer la dimension humanitaire des programmes de préférences, au détriment des considérations stratégiques, avec plus ou moins de succès d'ailleurs.

Les programmes de préférences ont enfin offert trois avantages consacrant leur légitimité. D'abord, ils ont été un moyen de sensibiliser l'opinion publique aux conditions de travail dans les pays en développement. Le dépôt de pétitions de la part des ONG et syndicats,

[52] À tel point que, dans les années 1990, les ONG ont traîné le gouvernement devant les tribunaux afin de prouver que le gouvernement ne respectait pas les termes de la loi de 1984. La cause a été perdue, mais les administrations successives ont dû par la suite faire preuve de davantage de diligence dans l'arbitraire laissé au président. Terry Collingsworth, « International Worker Rights Enforcement: Proposals Following a Test Case », in Lance A. Compa et Stephen F. Diamond (dir.), *op. cit.*, pp. 227-250.

jumelé avec tout un ensemble de campagnes de sensibilisation a mené les ONG à défendre une certaine vision de la justice sociale globale, ce qui leur a valu le « titre » de justiciers globaux[53]. Ensuite, les campagnes successives et les procédures d'examen ont affecté la réputation de certains pays, les contraignant à modifier leurs pratiques. Enfin, les clauses sociales unilatérales ont été des procédés d'avant-garde pour lancer les initiatives reliant le commerce et les normes du travail. Elles ont permis de tester les clauses sociales en vue d'une généralisation à l'échelle multilatérale.

Cela dit, ces mécanismes sont de moins en moins pertinents[54]. Aujourd'hui, tous les programmes de préférences sont en voie de disparition. L'initiative en faveur des pays andins est caduque. Les deux plus grands pays (Pérou, Colombie) ont signé un ALE avec les États-Unis, scellant de ce fait leur sortie des programmes de préférence[55]. Les principaux pays du bassin des Caraïbes (Amérique centrale et République dominicaine) ont eux aussi paraphé des accords commerciaux mettant fin à leur participation au CBERA, et au SGP[56]. Au sein du CBERA, il ne reste qu'Haïti et les micro-États des Caraïbes, soit des partenaires commerciaux secondaires du point de vue américain. Le SGP est tributaire du débat à l'OMC pour modifier le statut des PED en son sein, en excluant les pays émergents des mécanismes préférentiels. La graduation de nombreux pays laisse penser que les bénéficiaires potentiels ne représenteront plus grand-chose. L'AGOA est ainsi le seul programme qui a des chances de pérennité. Or, l'Afrique est un modeste partenaire commercial du point de vue des États-Unis. En somme, les programmes de préférences sont de moins en moins prisés et les clauses sociales unilatérales ont de fortes chances d'être moins sollicitées dans les années à venir, contrairement à celles des accords bilatéraux et régionaux. Voyons ce qu'il en est à leur sujet.

---

[53] Kimberly Ann Elliott et Richard B. Freeman, « White Hats or Don Quixotes? Human Rights Vigilantes in the Global Economy », *NBER Working paper*, National Bureau of Economic Research Cambridge, Mass., 2001 ; et Kimberly Ann Elliott et Richard B. Freeman, *Can Labor Standards Improve Under Globalization?*, Washington D.C. : Peterson Institute For Intenrational Economics, 2003.

[54] Vivian C. Jones, J. F. Hornbeck et M. Angeles Villarreal, « Trade Preferences: Economic Issues and Policy Options », *CRS Report for Congress*, Washington D.C., n° R41429, 24 septembre 2010.

[55] Villarreal, M. Angeles, « ATPA Renewal: Background and Issues », *CRS Report for Congress*, Washington D.C., n° RS22548, 4 avril 2011.

[56] Voir : J. F. Hornbeck, « U.S. Trade Policy and the Caribbean: From Trade Preferences to Free Trade Agreements », *CRS Report for Congress*, Washington D.C., n° RL33951, 6 janvier 2011.

9.1.2 Les outils bilatéraux et régionaux

Nous diviserons le bilan des clauses sociales bilatérales et régionales en trois parties : 1) nous nous attarderons sur le contenu juridique des différentes initiatives, 2) nous nous pencherons sur les dimensions institutionnelles de ces accords, et 3) nous évaluerons les questions relatives aux règlements des différends.

9.1.2.1 Contenu des clauses négociées

Contenu juridique des clauses bilatérales et régionales

La formulation des clauses permet de répondre à trois questions. Quels sont les droits reconnus mutuellement ? Quelles sont les pratiques acceptables ? Quelles sont les pratiques pouvant faire appel à une décision juridique, le cas échéant ? Le contenu juridique est influencé par la volonté des parties et par les marges de négociation de chacun des partenaires. Deux éléments seront comparés afin d'en arriver au bilan des formulations des clauses sociales : le type de droits couverts relié à leur statut face au MRD.

Concernant les droits du travail pris en considération dans les différentes clauses sociales, nous pouvons identifier quatre types de standards : les lois nationales, les DTIR, les DFT, ou les normes ANACT (DTIR+, ci-après). Dans tous les accords, le principe de base sur lequel reposent les clauses sociales est l'engagement de chaque pays à respecter ses propres lois nationales. C'est sur le principe du respect des lois nationales que se fait le jugement du respect ou du non-respect des engagements. Les quatre modèles s'accordent sur ce principe ; ainsi, les différentes instances délibérant de ces questions doivent se baser avant tout sur les législations nationales. Tous les modèles font de cet engagement un motif de règlement des différends. Là où les quatre modèles diffèrent, c'est sur le contenu implicite de ces lois nationales[57].

[57] Bob A. Hepple, *Labour Laws and Global Trade*, Oxford ; Portland : Hart, 2005.

Tableau 9.4 Type de clauses négociées en fonction des modèles d'accords commerciaux

	ALENA (Modèle 1)	**JORDANIE (Modèle 2)**	**ALE-BUSH (Modèle 3)**	**NPA (PÉROU) (Modèle 4)**
Statut des DFT (OIT)	N/A	Inclus et MRD	Inclus et non MRD	Inclus et MRD
Clauses avantage comparatif	Non inclus	Inclus et MRD	inclus	Inclus et MRD
Clause : renforcer des propres lois nationales	Inclus	Inclus et MRD	Inclus et MRD	Inclus et MRD
Normes incluses	DTIR+	DTIR	DTIR	DTIR et DFT
Couverture du règlement des différends	Age minimum légal ; salaire minimum ; SST	DTIR et lois nationales	Lois nationales	DTIR et lois nationales et DFT
Type de sanctions	Monétaires 20 millions max ou 0,007 % du commerce	Monétaire, commerciales Pas de limite a priori	Monétaires (commerciales) 15 millions max reversées à un fond	Monétaires commerciales Pas de limite a priori
Institution	Secrétariat ANACT Conseil des ministres du Travail BAN	Ad hoc	Sous-comité des affaires reliées au travail – Ministères	Commission des affaires relatives au travail - Ministères

Source : texte des accords, www.ustr.gov. Sur l'idée de modèles : Mary Jane Bolle, *Overview of Labor Enforcement Issues in Free Trade Agreements*, CRS report for Congress, Congressional research service, Washington DC. n° RS22823, 29 février 2008.

A priori, faire appliquer ses propres lois n'implique aucun seuil minimum. C'est pourquoi une ou plusieurs listes de droits doivent compléter le mécanisme. La liste la plus commune est celle des droits des travailleurs internationalement reconnus (DTIR). Cette liste de cinq droits est celle que l'on retrouve dans le SGP, et qui a été retranscrite dans le modèle jordanien (modèle 2), Bush (modèle 3) et Péruvien (modèle 4). La question est de savoir comment ces droits sont énoncés. La question est de savoir comment ces droits sont énoncés. Dans les modèles 2 et 3, une clause à part entière leur est consacrée. Celle-ci indique que chaque partie doit s'efforcer d'avoir des lois compatibles avec les DTIR. Dans le cas de la Jordanie, cette clause est soumise au règlement des différends, ce qui n'est pas le cas dans le modèle Bush. Ceci dit, dans les modèles 2, 3 et 4, la clause obligeant d'appliquer ses propres lois nationales (*enforce your own law*) contient implicitement les DTIR[58].

[58] En effet, à chaque fois, la définition de « lois nationales » revient à : « "labor laws" means statutes and regulations, or provisions thereof, that are directly related to the following internationally recognized labor rights […]».En conséquence, tous ces accords prennent minimalement en compte les DTIR comme plancher infranchissable, bien que dans la pratique, les exigences américaines soient à géométrie variable. Ce seuil des DTIR porte particulièrement à débat autour des accords de la période Bush (modèle 3). Pour certains, le modèle

Un deuxième modèle consiste à faire référence à un corps de règles internationales. Ce type de pratique se retrouve aussi dans les trois derniers modèles présentés. Dans les modèles 2, 3 et 4, chaque partie reconnait ses obligations en tant que membre de l'OIT, et s'engage à ce que les DFT soient protégés par la loi. Cette disposition est soumise à un règlement des différends dans la modèle 2 et 4[59], mais pas dans le modèle 3.

Une dernière liste est celle proposée par l'ANACT, qui est, comme nous l'avons vu, composée de onze droits :

> 1. la liberté d'association et la protection du droit d'organisation; 2. le droit de négociation collective; *3. le droit de grève*; 4. l'interdiction du travail forcé; 5. les protections accordées aux enfants et aux jeunes gens en matière de travail*; 6. les normes minimales d'emploi, telles que le salaire minimum et la rémunération des heures supplémentaires, qui s'appliquent aux salariés, y compris ceux qui ne sont pas visés par des conventions collectives*; 7. *l'élimination de la discrimination en matière d'emploi fondée sur des motifs tels que la race, la religion, l'âge, le sexe ou d'autres motifs prévus par la législation intérieure de chacune des Parties;* 8. *l'égalité de rémunération entre les hommes et les femmes;* 9. la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles*; 10. l'indemnisation en cas d'accidents du travail ou de maladies professionnelles; 11. *la protection des travailleurs migrants.*[60]

Nous l'avons nommé DTIR+, car elle correspond à la liste des DTIR auxquels s'ajoutent les quatre autres droits mis en italique. Seuls les trois droits suivis d'un astérisque peuvent faire l'objet d'un règlement des différends, les autres ne pouvant qu'être invoqués que dans le cadre de consultations bilatérales. Malgré le fait que cette liste soit la plus longue d'entre

---

Bush ne contient aucun véritable plancher de droits : Carol Pier, « Workers' Rights Provisions in Fast Track Authority, 1974-2007: An Historical Perspective and Current Analysis », *Indiana Journal of Global Legal Studies*, vol. 13, n° 1 (2006), pp. 77-103 ; et Labor advisory committee, *The U.S.-Chile Free Trade Agreement*. Report, Washington D.C. : Labor Advisory Committee for Trade Negotiations and Trade Policy (LAC), 28 février 2003.

[59] Le modèle 4 est celui qui va le plus loin dans la défense des DFT. En effet, il oblige chaque partie à adopter, maintenir et mettre en pratiques les cinq principes contenus dans la DDFT : droits d'association, droit de négociation collective, interdiction du travail forcé, abolition du travail des enfants et interdiction des pires forces du travail des enfants, et élimination des discriminations à l'emploi. Dans ce quatrième modèle, la clause est soumise au MRD. Il reste une incertitude au sujet de cette clause. Pour les juristes, il ne semble pas explicite que la référence à la DDFT implique de remonter juridiquement à la source, à savoir aux huit conventions fondamentales. En d'autres termes, on ne sait pas si la référence à la DDFT se limite à cette liste de droits, ou si elle implique de se baser juridiquement sur les huit conventions afin d'évaluer les engagements pris par les différentes parties. Cela constitue une grosse différence dans la mesure ou une jurisprudence substantielle entoure les huit conventions fondamentales. Voir : Michael A. Cabin, « Labor Rights in the Peru Agreement: Can Vague Principles Yield Concrete Change ? », *Columbia Law Review*, vol. 109, n° 5 (2009), pp. 1047–1093 ; et Human Rights Watch, « The 2007 US Trade Policy Template. Opportunities and Risks for Workers' Rights », Washington D.C. : Human Rights Watch, juin 2007.

[60] Accord nord-américain de coopération dans le domaine du travail entre le gouvernement des États-Unis d'Amérique, le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis mexicains, 13 septembre 1993, disponible à l'adresse URL : http://fr.naalc.org/naalc_fr/naalc-full-text_fr/part_six_provisions_fr.htm

toutes, c'est la moins exigeante juridiquement, puisqu'elle n'implique qu'un engagement moral, à l'exception de trois droits.

Au-delà de la liste des droits du travail, les différents accords peuvent impliquer d'autres engagements quant à leur application. Dans le cas du modèle 1 (ANACT), deux engagements complémentaires sont réalisés. Premièrement, chaque partie s'engage à offrir le plus haut niveau de normes possible[61]. Par ailleurs, chaque pays d'Amérique du Nord s'engage à travers cet accord à mettre en place des mécanismes d'inspection dans le but de faire appliquer ses propres lois. Ceci dit, ces deux engagements sont de nature morale ; rien ne vient les rendre obligatoires.

Dans les modèles 2, 3 et 4, il y a une clause que nous dénommons « clause avantage comparatif ». Cette clause indique qu'il n'est pas approprié de réduire ou d'amoindrir ses normes du travail afin de se procurer un avantage commercial[62]. Elle constitue le fondement doctrinal des clauses sociales : le commerce ne peut se faire au détriment des travailleurs et de leurs conditions de travail. Cet engagement est imputable à un règlement des différends dans les modèles 2 et 4, mais pas dans le modèle 3.

Bilan du contenu juridique des clauses négociées

Pour schématiser le contenu des clauses, il est possible de dire qu'il existe deux modèles faibles et deux modèles forts de clauses sociales. Les modèles faibles sont l'ANACT (modèle 1) et le modèle Bush (modèle 3). Les modèles forts sont incarnés par l'ALE avec la Jordanie (modèle 2) et celui avec le Pérou (modèle 4)[63]. Quatre éléments entrent en considération dans la force ou la faiblesse de ces clauses : la volonté politique affichée par l'exécutif américain ; le poids des progressistes dans les rapports de pouvoirs internes ; le positionnement des partenaires face à la clause sociale ; et la dimension stratégique des accords négociés.

---

[61] « Chacune des Parties fera en sorte que ses lois et réglementations garantissent des normes de travail élevées, en rapport avec des lieux de travail à hauts coefficients de qualité et de productivité et, à cette fin, s'efforcera constamment d'améliorer ces normes dans cet esprit. » *Ibid.*, disponible à l'adresse URL : http://fr.naalc.org/naalc_fr/naalc-full-text_fr/part_two_obligations_fr.htm

[62] Les modèles 3 et 4 ajoutent aussi qu'il est inapproprié d'agir de la sorte dans le but d'attirer des investissements.

[63] Carol *loc. cit.* ; Alisa *loc. cit.* ; et .Marley S. Weiss, « Two Steps Forward, One Step Back-Or Vice Versa: Labor Rights under Free Trade Agreements from NAFTA, through Jordan, via Chile, to Latin America, and Beyond », *University of San Francisco Law Review*, vol. 37, n° 3 (2002), pp. 689-756.

Tableau 9.5 Facteurs entrant en compte dans la force des clauses négociées

Facteurs impliqués dans la force/faiblesse des clauses négociées	**Modèle 1**	**Modèle 2**	**Modèle 3**	**Modèle 4**
Volonté de l'exécutif américain	++	++	--	- -
Position de force des progressistes aux EUA	=	=	=	+++
Positionnement des partenaires face à la CS	- -	=	+ à - -	+
Priorité stratégique de l'Accord	- -	+	= à -	-

- impact négatif ; + impact positif ; = impact nul ou neutralisé

Dans le cas de l'ANACT, l'administration Clinton était favorable à la clause sociale. C'est elle-même qui en a eu l'idée. Mais, ce faisant, elle a été confrontée à deux forces. D'une part, sur le terrain national, les élus conservateurs et le milieu des affaires étaient très hostiles à la mise en place d'une clause substantielle, s'opposant en cela aux forces progressistes. D'autre part, les deux partenaires commerciaux (Mexique et Canada) étaient eux aussi très réticents à tout accord substantiel portant sur le lien commerce-travail[64]. Étant donné que l'ALÉNA était considéré comme un engagement politique stratégique et prioritaire, et compte tenu des forces rassemblées contre la clause sociale, le contenu désiré initialement par l'administration a été fortement amoindri.

Dans le cas de l'accord avec la Jordanie, le rapport de forces était différent. Dans la dynamique de son programme pour une « globalisation à visage humain », Clinton était clairement favorable à une clause substantielle[65], et était soutenu par les élus et groupes progressistes au niveau national. Cela dit, les républicains étaient majoritaires au Congrès, ce qui a neutralisé la force de la coalition travailleurs-libéraux. Malgré cela, il faut noter que cet accord a été symbolique : le commerce bilatéral entre la Jordanie et les États-Unis était très faible. Cet accord visait avant tout à maintenir en vie la politique commerciale américaine (absence de lois commerciales, absence de cycle de négociations à l'OMC). Aussi, le gouvernement jordanien n'était pas hostile à une telle possibilité. Tout cela a donné l'occasion aux États-Unis de tester une formule beaucoup plus exigeante que la précédente.

[64] Frederick D. Mayer, *Interpreting NAFTA: The Art and Science of Political Analysis*, New York : Columbia University Press, 1998.
[65] Christian Deblock, « Les États-Unis, le commerce et les normes du travail : Une perspective historique », *Gouvernance globale du travail*, Rapport de recherche, Montréal : CEIM, 2008, pp. 34-36.

L'élection de G.W. Bush à la présidence des États-Unis a clairement contribué à changer de dynamique. Le gouvernement conservateur était en fait très hostile à de telles clauses [66]. Leur survie n'a été due qu'à l'existence d'une parité entre républicains et démocrates au Sénat. Les clauses négociées ont pâti du manque d'implication de l'exécutif, et la présence de partenaires plus ou moins enthousiastes n'a pas beaucoup pesé dans le contenu juridique des clauses. Par ailleurs, les sept accords négociés avaient une dimension stratégique (économique ou politique selon les cas) ; cela a permis au gouvernement de pousser le Congrès à les ratifier à tout prix, au détriment toutefois des clauses sociales[67].

Le changement drastique opéré en 2007 n'a été dû qu'à la modification du rapport de force au sein du Congrès des États-Unis[68]. La mainmise des démocrates sur les deux chambres législatives a offert aux progressistes une prise inédite sur la politique commerciale. Ce nouveau rapport de force a obligé le gouvernement américain à lâcher du lest quelles que soient les autres considérations possibles.

9.1.2.2 Mécanismes institutionnels et dynamique de coopération

Fonctionnement des institutions

Les arrangements institutionnels mis en œuvre ont influencé la quantité et la qualité des différents programmes de coopération et de consultations mis en œuvre. On peut dénombrer trois modèles institutionnels : le modèle ALÉNA, le modèle post 2002 et le modèle jordanien. Le modèle ALÉNA dispose de la structure institutionnelle la plus complexe. Elle est structurée en trois niveaux. À un premier niveau, l'ANACT est dotée d'une Commission de coopération dans le domaine du travail. Celle-ci est dirigée par un conseil ministériel composé des trois ministres du Travail, ainsi que d'un secrétariat permanent basé à Washington[69]. L'ANACT dispose donc d'une structure permanente qui maintient donc une

---

[66] Christopher Candland, « Les normes fondamentales du travail sous l'administration de George W. Bush », *Revue Internationale Du Travail*, vol. 148, nº 1-2 (2009), pp. 183-196.

[67] Jay V. Sagar, « The Labor and Environment Chapters of the United States-Chile Free Trade Agreement: An Imporvement over the Weak Enforcement Provisions of the NAFTA Side Agreements on Labor and the Environment », *Arizona Journal of International and Comparative Law*, vol. 21, nº 3 (2004), pp. 913-950.

[68] Charles B. Rangel, « Moving Forward: A New, Bipartisan Trade Policy That Reflects American Values », *Harvard Journal on Legislation*, vol. 45, nº 2 (2008), pp. 377-420.

[69] La Commission l'ANACT possède un champ d'intervention très large : coopération, réalisation d'études indépendantes, mise en œuvre de séminaires de formation, etc.

forme quotidienne de coopération au sujet des droits des travailleurs. À un deuxième niveau, les Bureaux administratifs nationaux (BAN) sont chargés d'enregistrer les témoignages et pétitions visant à dénoncer les manquements aux engagements consentis. C'est la structure institutionnelle la plus élaborée et celle qui dispose de la plus grande autonomie vis-à-vis des gouvernements des parties contractantes[70].

La deuxième formule est celle des accords de libre-échange de l'ère Bush auxquels il faut adjoindre l'accord avec le Pérou. Ces différents accords ont débouché sur une structure moins pérenne que dans le cas précédent[71]. La différence majeure avec la formule ANACT, est qu'aucune de ces institutions relatives au travail n'est permanente[72]. Les organes chargés des questions du travail se réunissent en fonction des besoins des parties, en accord avec les deux ministères du Travail. Par ailleurs, si les programmes de coopération sont décrits dans les accords (cf. chapitre 8), il n'en découle aucune obligation : tout repose sur la volonté des parties.

La dernière « formule » institutionnelle est celle du modèle jordanien. Dans ce cas-là, les questions reliées au travail relèvent du comité conjoint, instance régissant toutes les dispositions de l'accord.

Bilan des mécanismes institutionnels de coopération

Concrètement, les mécanismes de coopération ont abouti a trois types d'initiatives : 1) les consultations visant à faire le bilan au sujet des clauses négociées ou à résoudre des questions litigieuses ; 2) les programmes de coopération technique et financière visant à la mise en

---

[70] Pierre Avignon, *Les innovations de l'accord nord-américain de coopération dans le domaine du travail*, mémoire de maîtrise, Université de montréal, Montréal, 2003 ; Mary Jane Bolle, « NAFTA Labor Side Agreement: Lessons for the Worker Rights and Fast-Track Debate », *CRS report for Congress*, Congressional research service, Wasington D.C., n° E 97-861, 7 décembre 2001.

[71] En fait, il existe deux variantes. Dans la majorité des accords de l'ère Bush (Singapour, Maroc, Australie, Bahreïn et Oman), le chapitre sur le travail est régi par un sous-comité sur le travail (*Labor subcommittee*). Ce sous-comité est soumis à l'autorité du Comité conjoint (*Joint committtee*) qui régit les dispositions générales de l'Accord). La variante « latino-américaine » dispose de plus d'autonomie. Dans les accords avec le Chili, l'Amérique centrale et la République dominicaine ainsi que dans l'accord avec le Pérou, les dispositions des chapitres dédiés au travail prévoient un Conseil des affaires reliées au travail (*Labor affairs council*). Dans les deux cas, un bureau relié aux accords de libre-échange doit être créé dans les ministères respectifs. (cf. chapitre 8).

[72] Voir notamment : Mary Jane Bolle, « Free Trade Agreements with Singapore and Chile: Labor Issues », *CRS report for Congress*, Congressional research service, n° RS21560, 21 juillet 2003.

œuvre effective des programmes ; et 3) les échanges d'information. Nous n'insisterons pas sur la première dimension, car elle sera l'objet de la section suivante.

Les programmes de coopération technique et financière ont été mis en œuvre dans la plupart des accords signés (cf. tableau 9.6). Ils avaient pour motif d'offrir aux partenaires des États-Unis les conditions nécessaires pour qu'ils puissent se conformer à leur engagement[73]. Essentiellement, ces programmes se concentraient sur trois secteurs : la mise en place de lois conformes aux engagements (ALEAC-RD, Pérou), la mise en place de systèmes d'inspection efficaces (Chili, ALEAC-RD, Maroc, Bahreïn, Oman Pérou) et la mise en œuvre de procédures judiciaires permettant de rendre effectif le droit du travail (ALEAC-RD) [74].

Dans le volet formation et échange d'informations, de nombreux thèmes sont discutés. Dans cette catégorie, l'ALÉNA, à travers son secrétariat permanent, est l'instance ayant le plus produit de séminaires, tables rondes et documents de recherche (soixante-dix-sept initiatives en tout, entre 1993 et 2011)[75]. Dans les accords bilatéraux, les initiatives ont conduit à des échanges sur les questions de santé et sécurité (Chili, Jordanie), de statistiques (Chili, ALEAC-RD), de l'inspection du travail (Chili, Oman, Bahreïn) ou encore des systèmes de protection sociale (Chili).

---

[73] Informations synthétisées d'après : USTR, *2004 Trade Policy Agenda and 2003 Annual Report*, Washington D.C. : USTR, 6 mars 2004 ; USTR, *2005 Trade Policy Agenda and 2004 Annual Report*, Washington D.C. : USTR, 6 mars 2005 ; USTR, *2006 Trade Policy Agenda and 2005 Annual Report*, Washington D.C. : USTR, 6 mars 2006 ; USTR, *2007 Trade Policy Agenda and 2006 Annual Report*, Washington D.C. : USTR, 6 mars 2007 ; USTR, *2008 Trade Policy Agenda and 2007 Annual Report*, Washington D.C. : USTR, 6 mars 2008 ; USTR, *2009 Trade Policy Agenda and 2008 Annual Report*, Washington D.C., 6 mars 2009 ; USTR, *2010 Trade Policy Agenda and 2009 Annual Report*, Washington D.C. : USTR, 6 mars 2010 ; USTR, *2011 Trade Policy Agenda and 2010 Annual Report*, Washington D.C., 6 mars 2011 ; et USTR, *2012 Trade Policy Agenda and 2011 Annual Report*, Washington D.C. : USTR, 6 mars 2012.

[74] D'autres initiatives moins fréquentes ont porté sur la question de la médiation en milieu de travail (Maroc), la surveillance et l'application des lois dans les zones franches (Jordanie), ou encore la mise en œuvre d'instances syndicales suite à l'introduction effective du droit d'association (Oman). Robert A. Rogowsky et Eric Chyn, « US Trade Law and FTAs : A Survey of Labor Requirements », *Journal of International Commerce and Economics* (2007), pp. 1–24.

[75] Compilation éralisée à partir de : Robert G. Finbow, *The Limits of Regionalism: NAFTA's Labour Accord*, International political economy of new regionalisms series, Aldershot, England ; New York : Ashgate Pub. Limited, 2006 ; USTR, *op. cit.,* 6 mars 2007 ; USTR, *op. cit.*, 6 mars 2008 ; USTR, *op. cit.*, 6 mars 2009 ; USTR, *op. cit.*, 6 mars 2010 ; USTR, *op. cit.*, 6 mars 2011 ; et USTR, op. *cit.*, 6 mars 2012.

Tableau 9.6 Résumé des activités de coopération et de consultation issues de la mise en place des clauses sociales bilatérales et régionales

ANACT	77 conférences, séminaires et rapport de recherches réalisés au sous le couvert de la commission de l'ANACT, entre 1993 et 2011, dont : - 13 sur les relations industrielles et les droits des travailleurs - 32 sur les questions de santé et sécurité au travail - 6 sur les travailleurs migrants - 7 sur les questions de genre et les discriminations - 6 sur les questions du travail des enfants, le la violence en milieu de travail et du trafic humain - 13 sur les développements relatifs au marché du travail.
Jordanie	2006. Activation d'un groupe de travail sur les NDT, rencontre au sujet de la mise en application des engagements 2007. Mise en place d'un programme conjoint OIT - USAID pour instaurer des conditions de travail décentes dans les zones franches 2009. Visite du département du Travail, de l'USTR et du Département d'État dans les zones franches en vue de la mise en œuvre du programme d'amélioration de CDT 2010. Nouvelles visites officielles 2011. Visite de l'USTR dans les zones franches
Singapour	2010. Premières rencontres au titre du sous-comité sur les questions du travail 2011. Stratégie commune pour la négociation du chapitre sur le travail du TPP
Chili	2004. LAC ; séminaire sur les relations industrielles (2004.) ; échange sur les TIC dans l'administration judiciaire ; programme d'assistance et d'entraînement des juges chiliens ; échange sur les statistiques du travail. 2008. RH, inspection, marché du travail 2010. Rencontre au sujet de la SST dans les mines, rencontre au sujet de la protection sociale
Maroc	2010. Première rencontre des ministres du Travail. Activité de formation de médiateurs dans les milieux de travail, activation de programmes de coopération 2011. Activité de formation dans la médiation et l'inspection
Australie	2009. Rencontre du sous-comité pour faire le bilan au titre du chapitre sur le travail
Amérique centrale et République dominicaine	2005. 7,75 millions dans un programme de coopération : ajustement des lois, mise en œuvre, inspection. 2006. 8,75 millions dans le même programme 2008. Réunion de la commission des affaires relatives au travail 2009. Rencontre visant à faire le bilan concernant l'application effective des engagements en termes de droits du travail, examen du statut du Guatemala 2010. Consultation avec le Guatemala, examen du statut du Costa Rica
Bahreïn	2009. Rencontre du sous-comité au travail, programme de coopération sur l'inspection du travail géré par l'OIT 2010. Discussion sur la question des droits du travail, poursuite du programme de coopération 2011. Demande d'examen du statut de Bahreïn
Oman	2011. Début d'un programme de coopération dans l'inspection du travail, soutien au premier Congrès de la première centrale syndicale du pays.
Pérou	2010. Mission de l'USTR en vue de l'application effective de la clause sociale ; début d'un programme de coopération dans le domaine de l'inspection 2011. Examen du statut du Pérou, problème des droits syndicaux

Source : USTR et Robert G. Finbow, *op. cit*.

9.1.2.3 Mise en œuvre des règles et règlement des différends.

Fonctionnement du mécanisme de règlement des différends

Les mécanismes de règlement des différends inclus dans les différents accords commerciaux américains ont tous une structure similaire (cf. tableau 9.7). Ils exigent dans un premier temps un examen des plaintes déposées par le public auprès d'instances nationales. Dans le cas de l'ANACT, ce sont les bureaux administratifs nationaux (BAN) qui reçoivent les plaintes du public. Dans cette phase initiale, les syndicats ou ONG doivent déposer les plaintes au auprès du BAN de leur pays. Par exemple, si un syndicat américain estime être floué à cause du non respect du code du travail mexicain, il devra s'addresser directement au BAN américain et fournir des documents ou toutes autre preuve incriminant les faits mis en cause. Pour ce faire, il pourra s'appuyer sur l'aide des travailleurs et syndicats mexicain. Dans le cas des autres ALE signés par les États-Unis, ces plaintes sont acheminées en direction du département du Travail, au Bureau des affaires commerce-travail (*Office of Trade and Labor Affairs* ; OTLA). Ces plaintes sont ensuite examinées et le bureau décide si elles peuvent aboutir à un examen. Dans l'affirmative, le département du Travail, assisté de l'USTR et des diplomates américains, organise sa propre enquête. Un processus d'auditions publiques permet de compléter la procédure. Dans le cas où la plainte est jugée acceptable, deux possibilités se dessinent.

Dans le cas de l'ANACT, le bureau administratif national (BAN) conseille (ou non) la mise en place d'une consultation ministérielle[76]. La discussion porte sur les faits évoqués dans la plainte rédigée et étoffée par l'enquête du BAN. Les ministres décident collectivement de la solution à apporter au(x) problème(s) mentionné(s). Dans le cas d'une absence de consensus, et seulement pour les droits non collectifs (4 à 11, cf. tableau 9.7), un comité d'experts peut offrir un éclairage sur les dispositions à prendre pour résoudre le problème. Dans le cas des droits 6, 9 et 11, si la partie plaignante n'est pas satisfaite par les actions mises en place par la partie visée, un groupe spécial d'arbitrage peut être convoqué afin de trancher. Et si le pays accusé n'applique pas les recommandations de ce panel, il devra alors s'acquitter d'une

[76] Robert G. Finbow, *op. cit.*

pénalité pouvant aller jusqu'à un maximum de 20 millions de dollars ou 0,007 % de la valeur du commerce bilatéral entre les parties concernées.

Tableau 9.7 Résumé des dispositions juridiques concernant le règlement des différends au sujet des droits des travailleurs

ANACT	Jordanie	ALE-Bush	APC Pérou
Examens effectués par les BAN *Examen portant sur un des onze droits listés dans l'ANACT*	Examen national *Examen portant sur les DTIR ou DFT*	Examen national *Examen portant sur un des DTIR*	Examen national *Examen portant sur un des DTIR ou DFT*
Consultations ministérielles *Tentative de trouver un compromis suite aux conclusions du BAN mobilisé*	Notification écrite : tentative de résolution bilatérale *Consultation directe entre les ministères* Sous-comité relatif aux questions sur le travail *Établissement d'une discussion directe visant à résoudre le différend par la discussion et la négociation*		
Comités évaluatifs d'experts (CEE) *- Analyse indépendante de l'application des lois du travail ;* *- recommandations.* (Seuls les droits 4 à 11 sont visés*) Groupe spécial arbitral de cinq membres. *Étude, délibération, Jugement. Proposition d'un plan d'action.* (Seuls les principes 5, 6 et 9 sont mobilisables**).	Constitution d'un panel arbitral de 3 membres *Consultation du plaignant et de l'accusé, ouverture au public et consultation d'acteurs non gouvernementaux (entreprises, ONG, syndicats)* *Rapport préliminaire soumis aux parties* *Commentaires, des parties* *Rapport final soumettant ses conclusions et recommandations*		
En cas de non-application : amendes ou sanctions commerciales (max de 20 millions ou 0,007 % de la valeur du commerce entre les parties impliquées.	La partie en tort ne fait rien : sanction monétaire ou commerciale, pas de seuil maximal	La partie en tort ne fait rien : sanction financière (max 15 millions) suspension des bénéfices de l'accord, si absence de règlement monétaire	La partie en tort ne fait rien : sanction financière ou commerciale, pas de seuil maximal

*(la liberté d'association et la protection du droit d'organisation ; le Droit de négociation collective et le Droit de grève sont exclus).

** (normes techniques du travail concernant la santé et la sécurité du travail ; le travail des enfants ; le salaire minimum)

Source : USTR, ILAB, ANACT.

Comme nous l'avons précisé dans le chapitre précédent, la procédure est moins complexe dans le cas des ALE suivants. Après la procédure d'examen national, les parties tentent de résoudre pacifiquement l'objet de litige à travers une consultation. Le cas échéant, le panel arbitral se réunit tout de suite après afin de trancher. Après avoir entendu toutes les parties

concernées, le panel dépose un rapport préliminaire puis un rapport final dans lequel sont présentées ses recommandations. Si le pays ne se conforme pas aux recommandations, il peut être sujet à une sanction financière ou commerciale, selon les cas et selon les modalités de l'accord en question.

Bilan des mécanismes de mise en œuvre et de règlement des différends

Nous allons diviser notre bilan en deux sections. Dans un premier temps, nous nous pencherons sur l'ANACT puis dans un second temps sur les Accords de libre-échange. L'ANACT a permis le dépôt de trente-six pétitions alléguant qu'une des trois parties ne respectait pas ses engagements (cf. tableau 9.8)[77]. De toutes ces procédures, vingt-huit ont été acceptées pour examen et seize ont abouti à une consultation ministérielle. Seulement trois d'entre elles ont fait l'objet d'une consultation d'experts. Aucune n'a été portée devant le panel arbitral, ce qui est apparu pour les défenseurs des droits du travail comme un échec de la clause sociale parallèle à l'ALÉNA. Le Bureau administratif national des États-Unis est celui qui a enregistré le plus de plaintes (presque les deux tiers), suivi du Mexique, puis du Canada, dont le BAN a été le moins mobilisé.

Tableau 9.8 Statistiques sur les pétitions déposées au titre de lôANACT, par BAN dôorigine (1994-2012)

	EUA	Mexique	Canada	Total
Nombre total de pétitions déposées au BAN	23	9	6	36
Nombre de pétitions acceptées pour examen	16	9	3	28
Examen sans conséquence	8	4	0	14
Demande de consultation ministérielle	8	5	3	16
Comités dôexpert	3	0	0	3
Panel arbitral	0	0	0	0
Pénalité financière ou commerciale	0	0	0	0

Source : ANACT, www.naalc.org et ILAB ; http://www.dol.gov/ilab/programs/nao/status.htm

Si on observe le nombre de pétitions déposées depuis la création de l'ANACT, il est possible de conclure à un essoufflement dans le temps (cf. tableau 9.9). Alors que les cinq premières années de l'ANACT ont permis l'afflux de dix-huit pétitions, soit la moitié d'entre elles, une seule a été déposée entre 2007 et 2011. Les groupes de défense des travailleurs semblent avoir jeté l'éponge, estimant que le coût de la procédure dépassait largement les effets

[77] Le bilan est extrait des sources suivantes : Departement of Labor, Division of Trade Agreement Administration and Technical Cooperation, *U.S. Department Of Labor Status of Submissions under The North American Agreement on Labor Cooperation (NAALC)*, Mars 2010, http://www.dol.gov/ilab/programs/nao/status .htm et ANACT, *Summary of public communications*, http://www.naalc.org/english/pdf/pcommtable_en .pdf

potentiels bénéfiques[78]. Aussi, après une phase de « test », les différents acteurs engagés dans la défense des droits des travailleurs ont décidé de recourir à d'autres mécanismes pour rendre effective l'application des droits des travailleurs en Amérique du Nord.

Tableau 9.9 Nombre de pétitions soumises au titre de lôANACT

Années du dépôt de la pétition	1994-1998	1999-2003	2004-2008	2009-2011
Nombre de pétitions déposées	18	8	10	1

Source : ANACT, www.naalc.org et ILAB ; http://www.dol.gov/ilab/programs/nao/status.htm

Si nous comparons les lieux de provenance et de destination des plaintes, deux tendances se dégagent (cf. tableau 9.10). Premièrement, les plaintes déposées auprès du BAN américain étaient quasi-exclusivement dirigées contre le Mexique. Deuxièmement, toutes les plaintes du BAN mexicain s'adressaient exclusivement aux Américains. Sur les vingt-trois plaintes déposées auprès du BAN américain, seules quinze ont été étudiées, soit un peu plus des deux tiers. Dans le cas des plaintes déposées devant le BAN mexicain contre les États-Unis, toutes ont été mises à l'étude. Dans le cas des plaintes déposées devant le BAN canadien, la moitié s'adressait à chacun des autres pays membres de l'ANACT. Enfin, les plaintes portées contre le Mexique et contre les États-Unis semblent avoir eu un traitement équilibré. Le pourcentage des plaintes retenues pour examen ayant débouché sur une consultation ministérielle est similaire dans un cas comme dans l'autre, soit environ de soixante pour cent.

Tableau 9.10 Plaintes enregistrées au titre de lôANACT selon pays dôorigine et le pays incriminé. Nombre de plaintes (acceptées en examen ; et consultations ministérielles)

Pays incriminé / Pays de provenance de la plainte	EUA	Mexique	Canada	Total
États-Unis	-	21 (15 ; 8)	2 (1 ; 0)	23 (16 ; 8)
Mexique	9 (9 ; 5)	-	0 (0 ; 0)	9 (9 ; 5)
Canada	3 (1 ; 1)	3 (2 ; 2)	-	6 (3 ; 3)
Total	12 (10 ; 6)	24 (17 ; 10)	2 (1 ; 0)	36 (28 ; 16)

Premier nombre : nombre de plaintes déposées ; entre parenthèses : (acceptées pour examen ; envoyées en consultations ministérielles)

Source : ANACT, www.naalc.org et ILAB, http://www.dol.gov/ilab/programs/nao/status.htm

Si on se penche plus précisément sur les différents droits invoqués pour justifier la mise en place de procédures d'examens, l'hypothèse d'une clause protectionniste semble écartée (cf. tableau 9.11). Plus particulièrement, les plaintes déposées auprès du BAN américain contre le

[78] Jonathan Graubart, *Legalizing Transnational Activism: The Struggle to Gain Social Change from NAFTA's Citizen Petitions*, University Park, PA : The Pennsylvania State University Press, 2008.

Mexique concernent essentiellement les droits collectifs : droit d'association (quinze plaintes) et droit à la négociation collective (huit plaintes) [79]. Ceci est d'autant plus remarquable que ces questions ne sont pas admissibles à un comité d'experts, ni à la constitution d'un panel arbitral[80]. La prévention reliée aux accidents de travail et maladies professionnelles est une autre cause ayant été mobilisée régulièrement auprès du BAN américain (six plaintes). Les travailleurs américains avaient largement dénoncé lors de la signature de l'ALÉNA les conditions de travail déplorables dans les *maquiladoras*. Cela explique l'ampleur de la mobilisation autour du neuvième droit[81]. Nous noterons sans insister que la structure des plaintes auprès du BAN canadien est similaire : les trois droits principalement invoqués sont les droits d'association, de négociation collective, et la prévention des accidents de travail.

Tableau 9.11 Type de droit invoqué lors du dépôt des plaintes dans lôANACT, en fonction du BAN dôorigine*

Pays de provenance de la plainte Droit motivant la pétition	EUA	Mexique	Canada	Total
1. La liberté d'association et la protection du droit d'organisation	15	4	5	**24**
2. Le droit de négociation collective	8	5	3	**16**
3. Le droit de grève	3	1	0	**4**
4. L'interdiction du travail forcé	1	1	0	**2**
*5. Les protections accordées aux enfants et aux jeunes gens en matière de travail**	2	0	0	**2**
*6. Les normes minimales d'emploi, telles que le salaire minimum et la rémunération des heures supplémentaires, qui s'appliquent aux salariés, y compris ceux qui ne sont pas visés par des conventions collectives**	2	6	3	**11**
7. L'élimination de la discrimination en matière d'emploi fondée sur des motifs tels que la race, la religion, l'âge, le sexe ou d'autres motifs prévus par la législation intérieure de chacune des Parties	2	5	1	**8**
8. L'égalité de rémunération entre les hommes et les femmes	0	1	1	**2**
*9. La prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles**	6	7	3	**16**
10. L'indemnisation en cas d'accidents du travail ou de maladies professionnelles	3	6	1	**10**
11. La protection des travailleurs migrants	0	6	1	**7**

* une plainte peut disposer de plusieurs motifs. Le nombre de motifs évoqués excède donc le nombre de plaintes déposées.

Source : ANACT, www.naalc.org et ILAB ; http://www.dol.gov/ilab/programs/nao/status.htm

[79] Robert G. Finbow, *op. cit.*

[80] Les syndicats et associations américains, en relayant les demandes de leurs partenaires mexicains, ont donc profité de la tribune de l'ANACT pour dénoncer des violations aux droits syndicaux (particulièrement au Mexique) tout en sachant pertinemment que cela ne pouvait aboutir à un règlement légal du différend. Jonathan Graubart, *op. cit.*

[81] Stephen F. Diamond, « Labor Rights in the Global Economy: A Case Study of the North American Free Trade Agreement », in Lance A. Compa, et Stephen F. Diamond (dir.), *op. cit.*, pp. 199-224.

Du côté mexicain, la plupart des plaintes visaient les conditions de travail des travailleurs migrants dans l'agriculture américaine (six plaintes). Ces plaintes se couplaient d'accusation de discrimination, d'absence de normes du travail minimales, ou encore, du manque de prévention des accidents de travail ou des maladies professionnelles. Ces plaintes provenaient de groupes qui ont utilisé les procédures de l'ANACT pour défendre l'amélioration des conditions de travail des travailleurs migrants mexicains sur le territoire américain.

Le cas des autres accords de libre-échange est moins sujet à commentaire. En effet, seules cinq procédures ont été initiées de la signature des accords jusqu'en 2012 (tableau 9.12). Parmi ces cinq soumissions publiques, trois concernent l'accord avec l'Amérique centrale et le République dominicaine : le Guatemala, le Costa Rica, et le Honduras. Les deux autres pays qui ont été l'objet d'une plainte sont le Pérou et le Bahreïn[82].

Le cas étant allé le plus loin est celui du Guatemala. Ce pays a une longue tradition de répression antisyndicale et il a fait l'objet de nombreuses plaintes depuis les années 1980[83]. Lors de la mise en place de l'accord de libre-échange, le Guatemala a dû réaliser des réformes constitutionnelles et législatives pour rendre conformes ses lois nationales aux exigences des DTIR. Des montants substantiels ont été engagés par les États-Unis pour soutenir la mise en œuvre effective du Code du travail guatémaltèque (inspection, système

---

[82] Dans l'ordre chronologique, ces plaintes sont : AFL-CIO, « Public Submission To The Office Of Trade & Labor Affairs Under Chapters 16 (Labor) And 20 (Dispute Settlement) Of The Dominican Republic-Central America Free Trade Agreement Concerning The Failure Of The Government Of Guatemala To Effectively Enforce Its Labor Laws And Comply With Its Commitments Under The ILO Declaration On Fundamental Principles And Rights At Work », 23 avril 2008 ; International Longshore and Warehouse Union, Coast Longshore Division, « Public Submission To The Office Of Trade & Labor Affairs Under Chapters 16 (Labor) And 20 (Dispute Settlement) Of The Dominican Republic-Central America Free Trade Agreement Concerning The Failure Of The Government Of Costa Rica To Effectively Enforce Its Labor Laws And Comply With Its Commitments Under The ILO Declaration On Fundamental Principles And Rights At Work », 20 juillet 2010 ; Sindicato Nacional De Unidad De Trabajadores De Sunat, « Public Submission To The Office Of Trade & Labor Affairs Under Chapters 17 (Labor) And 20 (Dispute Settlement) Of United States–Peru trade Promotion Agreement Concerning The Failure Of The Government Of Peru To Effectively of the fundamental principle and right of effective recognition of the right to collective baragining», 29 Décembre 2010 ; AFL-CIO, « Public Submission To The Office Of Trade & Labor Affairs Under Chapter 15 of the US Bahrain Free Trade Agreement Concerning The Failure Of The Government Of Bahrain To comply with its commitments under the article 15.2.1 of the Free Trade Agreement », 21 avril 2011 ; AFL-CIO, « Public Submission To The Office Of Trade & Labor Affairs Under Chapters 16 (Labor) And 20 (Dispute Settlement) Of The Dominican Republic-Central America Free Trade Agreement Concerning The Failure Of The Government Of Costa Rica To Effectively Enforce Its Labor Laws And Comply With Its Commitments Under The ILO Declaration On Fundamental Principles And Rights At Work », 24 mars 2012 ;

[83] Le pays a vu ses pratiques dénoncées au titre du SGP sept années consécutives (1987 à 1993). Il a encore été objet de pétition en 2003 et en 2005. Par ailleurs, le gouvernement américain a toujours placé ce pays sous un contrôle plus ou moins formel. Depuis les années 1990, trois plans d'action ont été mobilisés.

judiciaire). Il semble que cela n'ait pas suffi à discipliner les entreprises, et ce notamment en raison de la passivité du gouvernement. C'est pourquoi, en 2008, l'AFL-CIO, soutenue par six syndicats guatémaltèques[84], a déposé une pétition alléguant que le Guatemala ne respectait pas les droits d'association et de négociation collective, et offrait des conditions de travail en dessous de tout minimum. Lors de la prise du pouvoir de l'administration Obama, le département du Travail a annoncé qu'il acceptait la plainte provenant des syndicats. Celle-ci a été l'objet d'un mécanisme d'examen qui a abouti à la demande de consultation faite par Ron Kirk (USTR) et Hilda Solis (département du Travail), le 30 juillet 2010[85]. Lors de deux réunions organisées en septembre et décembre 2010, les parties ont tenté de trouver une solution pacifique au différend, mais en vain[86]. La réunion de la commission du libre-échange n'a pas donné plus de résultats. C'est la raison pour laquelle les États-Unis ont demandé un panel arbitral le 9 août 2011[87]. Cette décision a provoqué la furie du gouvernement guatémaltèque, qui a proféré contre l'unilatéralisme voire l'ingérence. Il a par ailleurs mobilisé des arguments de vice de procédure pour annuler le processus. Mais, après cette montée des tensions, les discussions ont repris en vue d'en arriver à un règlement pacifique. Une réunion du mois de décembre permit de revenir à la définition d'un plan concret pour résoudre les situations litigieuses du point de vue du droit des travailleurs.

Les cas ayant conduit à des pétitions n'ont pas connu un tel développement. Dans le cas du Costa Rica, la plainte visait à dénoncer les pratiques antisyndicales entourant le processus de privatisation d'infrastructure portuaire. Le département du Travail a attendu la décision des autorités locales avant de faire connaître leur décision quant à la plainte[88]. Le gouvernement costaricain a mandaté la cour constitutionnelle pour se prononcer sur le sujet. Celle-ci a rendu

---

[84]Il s'agit de : Union Of Port Quetzal Company Workers (STEPQ) ; Union Of Izabal Banana Workers (SITRABI) ; Union Of Int'l Frozen Products, Inc. Workers (SITRAINPROCSA) ; Coalition Of Avandia Workers ; Union Of Fribo Company Workers (SITRAFRIBO) ; Federation Of Food And Similar Industries Workers Of Guatemala (FESTRAS)

[85] Sans auteur, *Inside US Trade*, 6 août 2010, vol. 28, n° 31.

[86] Alors que les États-Unis plaidaient pour une mise en pratique du droit du travail guatémaltèque, le gouvernement centraméricain estimait que la motivation de la plainte était avant tout politique.

[87] Sans auteur, « US Seeks CAFTA Panel In Labor Dispute, Highlights Enforcement Priority », *Inside US Trade*, 12 août 2011, vol. 29, n° 32, pp. 1 et 2 ; et sans auteur « US, Guatemala At Odds On Panel Request In CAFTA Labor Dispute », *Inside US Trade*, 19 août 2011, vol. 29, n° 33, pp. 1 et 19 à 22.

[88] Sans auteur, « Costa Rican Trade Minister Says US Will Delay Decision On Labor Complaint », *Inside US Trade*, vol. 28, n° 37, 24 septembre 2010, p. 15

une décision favorable aux travailleurs syndiqués le 10 avril 2011, ce qui a entraîné l'annulation de la plainte de la part des syndicats.

Tableau 9.12 État des lieux des demandes dœxamen des accords de libre-échange au titre des chapitres sur le travail

Guatemala	23 avril 2008 : dépôt de la soumission publique par l'AFL-CIO Janvier 2009 : acceptation de l'examen du statut du Guatemala par le département du Travail 30 juillet 2010 : demande de consultation de l'USTR et de la secrétaire au travail auprès du gouvernement guatémaltèque Septembre et décembre 2010 consultations bilatérales sur la question des droits des travailleurs 16 mai 2011 : Les États-Unis réclament la réunion de la commission du libre-échange de l'ALEAC-RD 7 juin 2011 : réunion de la commission du libre-échange 9 août 2011 : Les États-Unis réclament la mise en place d'un panel arbitral. Décembre 2011 : reprise des discussions pour un règlement pacifique
Costa Rica	20 juillet 2010 : dépôt d'une demande d'examen du statut du Costa Rica par l'ILWU Avril 2011 : retrait de la demande suite à des changements constitutionnels favorables aux travailleurs
Honduras	26 mars 2012 : Dépôt de la soumission par l'AFL-CIO 22 mai 2012 : Acceptation de la demande d'examen par le département du Travail
Bahreïn	21 avril 2011 : dépôt de la soumission par l'AFL-CIO Dossier en cours de traitement.
Pérou	29 décembre 2010 : dépôt de la soumission par Sindicato nacional de unidad de trabajadores du SUNAT 26 juillet 2011 : Acceptation de la demande d'examen par le département du Travail

Source : USTR, ILAB, Inside US. Trade.

Dans le cas du Honduras, l'AFL-CIO, appuyée par 26 centrales et fédérations syndicales honduriennes, a déposé une pétition alléguant une violation massive et permanente des droits syndicaux, et ce depuis les évènements politiques entourant la destitution du président élu en 2009. En plus de l'emprisonnement, la torture et l'intimidation perpétrée à l'encontre des dirigeants syndicaux lors des évènements politiques entourant le coup d'État, de nombreuses pratiques antisyndicales ont été identifiées, dont le licenciement de dirigeants syndicaux et l'entrave au travail des inspecteurs du travail. La demande d'examen a été acceptée

seulement deux mois après le dépôt de la pétition, en mai 2012[89]. Les consultations suivront éventuellement cette première étape.

Dans le cas du Bahreïn, les faits reprochés entourent des violences perpétrées contre des instances syndicales lors de la répression des manifestations successives qui se sont déroulées dans le pays lors du « printemps arabe » (printemps 2011). Ici encore, le licenciement massif de dirigeants syndicaux semble avoir contrevenu aux règles émises par l'accord. Le cas est actuellement à l'étude au département du Travail.

Enfin, un dernier cas de figure a été soumis à l'étude : il s'agit d'une pétition déposée par les employés de l'agence de collecte des impôts, au Pérou. Ces derniers allèguent que leur employeur refuse d'entamer un processus de négociation collective en bonne et due forme. Or, c'est un droit qui est exigible par le fait que chaque partie de l'accord commercial s'engageait à faire respecter les DFT, dont le droit de négociation collective. La pétition a été acceptée et le département du Travail et elle est toujours dans son processus d'examen[90].

9.1.2.4 Bilan général des clauses sociales bilatérales et régionales.

Les clauses sociales bilatérales et régionales ont ouvert la porte à de nombreux débats sur leur légitimité, leur pertinence et leur efficacité. Essentiellement, il est possible de définir deux catégories de critiques générales à l'égard de ces instruments : les critiques de gauche, et les critiques de droite. Les critiques de gauche explicitent le caractère dérisoire ou instrumental de ces clauses. L'argumentaire part d'un constat : les accords commerciaux négociés et signés sont néolibéraux. Ils consacrent le droit des entreprises à se localiser là où les conditions économiques sont les plus propices. Les règles commerciales, ainsi que celles encadrant les investissements et la propriété intellectuelle, leur donnent plus de liberté[91]. Les clauses sociales sembleraient impuissantes face à cette dynamique globale. Elles ne seraient

---

[89] Department of Labor, Division of Trade Agreement Administration and Technical Cooperation, *Free Trade Agreements (FTAs), How Labor Rights Are Enforced in FTAs (Submissions)*, http://www.dol.gov/ilab/programs/otla/freetradeagreement.htm

[90] Sans auteur, « Peru Labor Petition Accepted by DOL as Test of 'May 10' Provisions », *Inside US Trade*, vol. 29, n° 31, 5 août 2011, p. 1 et 14-15.

[91] Dorval Brunelle, « L'effet des accords de commerce sur les normes du travail : quelques pistes de recherche », *Tables rondes sur la gouvernance globale du travail*, UQÀM, Montréal, 29 et 30 mars 2007 ; Sylvie Paquerot, *Les clauses sociales dans l'ALENA*, Montréal : ATTAC, 2002 ; Gerard Greenfield, « Core Labor Standards in the WTO », *WorkingUSA*, vol. 5, n° 1 (2001), pp. 9–18.

que la caution morale du néolibéralisme, permettant aux entreprises de faire plus d'argent la conscience tranquille. Pire encore, les clauses sociales seraient une composante du néolibéralisme, accélérant la flexibilité du marché du travail et la précarisation des conditions de vie des travailleurs. De l'autre côté de l'échiquier politique, les néolibéraux prétendent que la clause sociale, même dans ses attributs limités, offre des conditions propices au blocage du commerce : elle laisse la porte ouverte au protectionnisme[92]. La clause est le produit d'intérêts minoritaires (syndicats, élus, ONG) qui prennent en otage la politique commerciale grâce à un biais institutionnel qui leur est favorable. Les responsables politiques américains imposeraient des clauses sociales dans les accords commerciaux pour satisfaire des groupes ayant intérêt à bloquer le commerce, dans une perspective électoraliste.

Au-delà de ces critiques générales, il convient de retracer les principaux limites et apports de ces clauses. Selon les spécialistes, les clauses sociales bilatérales et régionales souffrent de trois limites : 1) leurs effets sur l'application effective des droits des travailleurs est faible ; 2) elles reposent sur des institutions dotées de peu de pouvoir et souvent inefficaces ; et 3) elles dépendent essentiellement de la volonté politique des gouvernements en place.

Premier argument : les clauses n'ont pas de « dents » [93]. C'est un reproche systématique qui leur est adressé. Les clauses reposent souvent sur les droits nationaux et les possibilités de recours sont très limitées, tout comme les capacités de contrôle. Les mécanismes de règlement des différends semblent inaccessibles et, le cas échant, ne feraient que frôler les problèmes sans les régler substantiellement. La structure juridique qui les fonde est suffisamment floue pour empêcher toute forme d'application concrète[94].

Deuxième argument : les institutions qui régissent les accords commerce-travail sont tout sauf transparentes et efficaces. Dans le cas de l'ANACT, la Commission de coopération dans le domaine du travail est régie par un Secrétariat. Celui-ci est limité à diriger des recherches,

---

[92] Jagdish N. Bhagwati, « Enforceable Labor Standards. What's Wrong with the Idea? », *Trade Policy Analyses* 4, n° 3 (2001), pp. 1-11.
[93] Jonathan Graubart, « Giving Teeth to NAFTA's Labour Side Agreement », in John J. Kirton et Virginia White Maclaren (dir.), *Linking Trade, Environment, and Social Cohesion: NAFTA Experiences, Global Challenges*, Aldershot : Ashgate, 2002, pp. 203-222.
[94] Marley S. Weiss, « Architectural Digest for International Trade and Labor Law: Regional Free Trade Agreements and Minimum Criteria for Enforceable Social Clauses », *Working paper*, University of Maryland, 2006.

et se confine dans l'espace diplomatique qui est le sien : faire des études les plus techniques possible pour éviter toute tension diplomatique. De plus, les limites techniques et financières empêchent toute forme d'implication plus sérieuse de la formule institutionnelle. Dans le cas des plaintes soumises aux BAN, les procédures d'examen sont extrêmement longues, ne freinant pas la poursuite de pratiques sociales prédatrices avant plusieurs années. L'aboutissement d'une procédure est donc plus qu'incertain. Tout cela réduit l'intérêt de mettre en application la clause de la part des acteurs non gouvernementaux. La critique institutionnelle peut être élargie aux autres ALE. Plus encore, les dispositions institutionnelles encadrant les chapitres sur le travail sont beaucoup plus légères et informelles, empêchant toute forme d'autonomie. Enfin, elles ne se réunissent qu'à la demande d'une des deux parties, c'est-à-dire très rarement.

Troisième argument : les clauses sont soumises à la volonté politique des acteurs. Tant au moment de leur formulation qu'au moment de leur application, la couleur politique des gouvernements influence fortement le préjugé à l'égard des clauses. À l'examen des différents programmes de coopération, de consultation et de mise en application, il semble évident que lorsque les démocrates sont majoritaires à la chambre et/ou disposent de la présidence des États-Unis, ils sont plus à même de faire des efforts pour rendre la clause sociale efficace. De même, dans les pays du Sud, les cas où des gouvernements plutôt progressistes (Chili, de 2002 à 2010) sont au pouvoir coïncident avec les configurations où la coopération a été la plus efficace. Cette dépendance au politique est clairement une faille, car cela signifie que l'instrument juridique manque d'autonomie. Relevons tout de même que c'est très souvent le cas dans le domaine de la politique internationale.

Venons-en aux éléments positifs mentionnés. Ils sont au nombre de cinq : 1) les clauses sociales ont suscité des mouvements transnationaux de solidarité ; 2) elles ont eu un effet concret sur les politiques du travail et sur la surveillance des pratiques des firmes ; 3) elles ont créé des forums publics permanents permettant la médiatisation de la cause des droits des travailleurs ; 4) elles ont permis l'émergence de dispositifs de plaintes ouverts aux acteurs non gouvernementaux ; et 5) elles ont créé des espaces juridiques internationaux à la fois inédits et en constante évolution.

Premier argument : les institutions ont créé de la solidarité[95]. Les mécanismes formels d'intégration, couplés au processus de globalisation, ont obligé les syndicats à se pencher sur les questions économiques internationales. Particulièrement, l'ALÉNA a enclenché un processus de coopération. Si, au départ, les syndicats mexicains et américains étaient loin de partager la même analyse, la signature de l'ALÉNA, puis la création de l'ANACT, ont suscité la coopération comme jamais auparavant. Alors que le processus d'intégration aiguisait davantage la concurrence entre les travailleurs, l'ANACT a permis de canaliser les énergies dans des stratégies communes pour utiliser les leviers disponibles, notamment dans le dépôt de pétitions, ou pour réagir en commun face aux effets sociaux du développement des réseaux transnationaux de production. Les ONG ont aussi été des courroies de transmission de cette dynamique grâce à leur présence sur plusieurs territoires. Cette dimension de coopération accrue est vraie pour tous les accords de libre-échange signés par la suite, bien que cela soit dans des proportions moindres. Les ALE ont permis de (ré-)activer des réseaux entre les syndicats des différents pays. En plus de l'échange d'information, cela s'est matérialisé par des stratégies communes et par la capacité à coopérer. Dans le cadre des accords commerciaux, les syndicats américains ont multiplié leur soutien aux autres syndicats dont les droits sont régulièrement menacés (Moyen-Orient, Amérique centrale).

Deuxième argument : les clauses sociales ont obligé les États et les firmes à se discipliner lorsque des acteurs non gouvernementaux ont mis à jour des pratiques illégales[96]. Dans le cadre de l'ANACT, l'arrivée d'une pétition auprès du BAN a souvent obligé les gouvernements et les entreprises à expliquer publiquement certains choix critiquables, ou encore le fondement de leur négligence en termes de droits du travail. Et si, avec de la mauvaise foi, ils trouvaient le moyen de sauver la face publiquement, ils étaient souvent obligés par la suite de rectifier le tir et de mieux traiter leurs travailleurs. Même si la

---

[95] Pharis Harvey, « North American Agreement on Labor Cooperation: A Non-Governmental View », présenté à *Conference on Social Clauses and Environmental Standards in International Trade Agreements: Links, Implementation and Prospects*, Bruxelles : Hans Böckler Stiftung and Friedrich Ebert Stiftung, 1996 ; Lance A. Compa, « NAFTA's Labor Side Agreement and International Labor Solidarity », *Antipode*, vol. 33, n° 3 (2001), pp. 451–467 ; Tamara Kay, « Labor Transnationalism and Global Governance: The Impact of NAFTA on Transnational Labor Relationships in North America », *American Journal of Sociology*, vol. 111, n° 3 (2005), pp. 715–756 ; Tamara Kay, *NAFTA and the Politics of Labor Transnationalism*, Cambridge University Press, 2011.

[96] Emmanuelle Mazuyer, « Labor Regulation in the North American Free Trade Area: A Study on the North American Agreement on Labor Cooperation », *Comparative Labor Law and Policy Journal*, vol. 22, n° 2 (2000), pp. 239‑260. Robert G. Finbow, *op. cit.*

possibilité d'une procédure de règlement des différends est très mince, le fait de monter un dossier sur un cas de violation des droits des travailleurs a toujours eu un effet sur les pratiques gouvernementales ou d'entreprises.

Troisième argument : les clauses sociales bilatérales et régionales ont été des forums publics qui ont sensibilisé les gouvernements, les firmes et les citoyens à la question du respect des normes du travail[97]. Les ministères du Travail ont souvent été considérés comme secondaires à l'échelle nationale. Le droit du travail a lui aussi été régulièrement relégué à un statut subalterne. La création de ces forums internationaux dédiés à la question de la mise en œuvre de ces droits a offert l'opportunité d'en parler, d'offrir une présence médiatique, et donc d'inciter les gouvernements à agir dans leur respect.

Quatrièmement, alors que la diplomatie traditionnelle consacrait les relations interétatiques, les clauses sociales ont ouvert l'opportunité aux syndicats et aux ONG d'interférer directement dans les processus d'intégration. À travers les pétitions, mais aussi les audiences publiques, les séminaires de formation et les programmes de coopération, ils ont pu mobiliser leurs ressources pour donner du sens aux clauses sociales. Si ces dernières ont une portée très limitée, les défenseurs des droits des travailleurs ont joué le jeu et ont tenté de tirer le maximum de ces mécanismes. Si cela n'a pas toujours abouti à des sanctions, la médiatisation et les négociations intergouvernementales qui ont suivi ont permis de rééquilibrer, fut-ce minimalement, la situation en faveur des travailleurs[98].

Enfin cinquièmement, les clauses bilatérales et régionales ont créé des précédents internationaux, favorisant l'émergence d'un embryon de clause multilatérale. Ces instruments régionaux et bilatéraux ont permis de délimiter un certain nombre de droits jugés fondamentaux, testant ainsi différentes formules plus ou moins ambitieuses[99]. Elles ont permis de délimiter les formulations les plus efficaces (Jordanie, Pérou) et d'écarter les moins opportunes (ANACT, ALÉ Bush). Elles ont enfin peu à peu consacré l'universalité des droits fondamentaux, et ce en complétant l'action de l'OIT dans le domaine.

---

[97] Dalil Maschino, « L'ALÉNA et le travail : un cas précurseur ou une entente aujourd'hui dépassée », in Dorval Brunelle et Christian Deblock (dir.), *L'ALENA : Le lbre-échange en défaut*, Montréal : Fides, 2004, pp. 345-364.
[98] Emanuelle Mazuyer, *loc. cit.*, pp. 250-254.
[99] Chritian Deblock, *loc. cit*

Si les clauses négociées par les États-Unis et leurs effets pratiques sont loin d'être une panacée, elles constituent une fenêtre ouverte sur les conditions de travail concrètes. Elles ont permis de mettre à jour des pratiques condamnables et ont offert des possibilités de changement. Certes, tout est loin d'être rose. Si les clauses des ALE semblent aujourd'hui porter fruit, le secrétariat de l'ANACT est sur le point mort[100]. Cet échec patent ne doit pas mener à dénigrer les effets réels de cet accord. S'il n'y a qu'un seul cas ayant mené au dépôt d'une pétition sur les cinq dernières années, on ne doit pas oublier l'utilité que l'ANACT a eue durant les douze premières années. Même faibles, les institutions ayant pour vocation la promotion du respect des droits des travailleurs ont offert l'opportunité d'étudier ces questions dans des contextes où celles-ci étaient négligées. Nous étudierons d'ailleurs sur l'impact du combat pour l'inclusion des normes du travail dans l'agenda socio-économique international dans la prochaine section.

9.2 Les normes du travail : une priorité internationale ?

À l'image du cadre analytique que nous avons utilisé, nous organiserons notre propos autour des trois variables essentielles de notre analyse. Dans un premier temps, nous évaluerons l'évolution du poids de la clause sociale dans les débats d'idées (9.2.1). Nous tenterons ensuite de mesurer l'évolution du rapport de forces entre les coalitions (les intérêts) pour et contre la clause sociale (9.2.2). Enfin, nous établirons un bilan sommaire des avancées institutionnelles encadrant la promotion du lien entre commerce et normes du travail (9.2.3).

9.2.1 Le combat des idées : la progression des idées favorables au respect international des normes du travail

9.2.1.1 L'accroissement de la littérature académique au sujet du lien commerce-travail.

Depuis leur introduction dans la politique commerciale américaine, les droits des travailleurs n'ont jamais cessé de s'immiscer dans les débats économiques internationaux. Alors que la question avait disparu du débat public durant l'ère keynésienne centrée sur les États-Nations, la mise en place de politiques d'inspiration néo-libérale et la globalisation ont créé un vide

[100] Le secrétariat de l'accord ne fonctionne plus, tous les postes du secrétariat sont vacants et le budget de fonctionnement de l'organisation a été rapatrié dans les ministères nationaux.

dans la sphère de la régulation sociale. Ce vide a incité les mouvements et organisations progressistes à promouvoir un changement. Pour certains, il s'agissait de retourner à l'âge d'or keynésien, en recréant des frontières commerciales. Pour d'autres, il fallait créer de nouveaux cadres de régulation globale. La proposition de mettre en œuvre une ou des clauses sociales dans le système commercial allait dans cette direction[101].

Si celle-ci s'était limitée à n'être qu'un projet d'ONG, la littérature académique sur le sujet aurait été fort limitée. Mais comme les États-Unis ont décidé de s'emparer de la question, cela a conduit à l'émergence de nombreuses publications. Essentiellement, la littérature a porté sur six points : 1) les déficits sociaux de la globalisation[102] ; 2) la pertinence théorique et pratique de la clause sociale comme outil de régulation (« pour » ou « contre »)[103] ; 3) les effets économiques des clauses sociales[104] ; 4) au niveau juridique, le statut et l'efficacité de telles clauses [105] ; 5) l'articulation des différents outils de régulation internationale du travail[106] ; et 6) la mise en place de propositions de clauses sociales[107].

Historiquement, quatre phases peuvent être identifiées. Avant 1987, la littérature portant sur les clauses sociales était très peu développée. Seuls quelques articles évoquant la question au sein de la revue internationale du travail[108], sans soulever de débats substantiels. Ces écrits

---

[101] La clause sociale n'est pas la seule initiative. La responsabilité sociale des entreprises, les accords-cadres internationaux ; ou le commerce équitable en sont d'autres.

[102] Pour chaque point, nous identifions une ou deux sources incontournables. Dani Rodrik, *Has Globalization Gone Too Far?* Washington D.C., D.C : Institute for International Economics, 1997 ; et Robert O'Brien, « Continuing Incivility: Labor Rights in a Global Economy », *Journal of Human Rights*, vol. 3, nº 2 (2004), pp. 203–214.

[103] Drusilla K. Brown, Alan V. Deardorff, et Robert M. Stern. « Pros and Cons of Linking Trade and Labor Standards ». Paper prepared for Murphy Institute Conferenc, *The Political Economy of Policy Reform*, Tulane University, 2001.

[104] Alan V. Deardorff, et Robert M. Stern, (dir.) *Social Dimensions of U.S. Trade Policies*, Ann Arbor : University of Michigan Press, 2000.

[105] Alisa DiCaprio, *loc. cit.* ; et Bart Kerremans et Myriam M. Gistelinck. « Trade Agreements, Labour Standards, and Political Parties. Differences between the US and EU in their Approach of Labour Standards », *UNU-CRIS Working Papers*, United nations University, Comparative Regional Integration Studies, 2008.

[106] Dimitris Stevis et Terry Boswell, *Globalization and Labor: Democratizing Global Governance*, Lanham : Rowman & Littlefield Publishers, 2008 ; et Anke Hassel, « The evolution of a global labor governance regime », *Governance* 21, nº 2 (2008), pp. 231–251.

[107] Robert W. Staiger, « A Role for the WTO », In Kaushik Basu et alii. (dir.), *International Labor Standards: History, Theory, and Policy Options*, Malden : Blackwell Publishers, 2003, pp. 273-308 ; et Christian Barry et Sanjay Reddy, *International Trade and Labor Standards: A Proposal for Linkage*, New York : Columbia University Press, 2008.

[108] Quatre études pionnières ont véritablement lancé le débat : Gus Edgren, « Fair Labour Standards and Trade Liberalisation », *International Labour Review*, vol. 118, n° 5 (1979), pp. 523-536 ; Steve Charnovitz, « The Influence of International Labour Standards on the World Trading Regime. A Historical Overview »,

visaient à définir les antécédents historiques du lien commerce-travail, et à délimiter le contenu normatif d'une possible clause.

Entre 1987 et 1993, le débat a commencé à se densifier. Durant cette phase, les États-Unis ont intégré les normes du travail dans leur politique commerciale. Une première série de travaux juridiques et économiques ont alors été produits afin d'évaluer l'inclusion des normes du travail dans le SGP, puis dans les dispositifs unilatéraux de la loi commerciale de 1988[109]. Ces études discutaient de la légitimité des nouvelles initiatives commerce-travail, et en déterminaient les effets potentiels. Le débat sur une potentielle clause multilatérale commençait à poindre, mais sans être omniprésent.

Avec l'arrivée de Clinton au pouvoir (1993-2001), la promotion de l'ANACT, puis l'intégration active de la thématique au sein du système commercial multilatéral ont suscité de nombreux débats [110]. L'émergence du mouvement altermondialiste à la fin de la décennie a contribué à la permanence de ce débat. Le paroxysme a été atteint avec les conférences de Singapour et de Seattle qui ont cristallisé les opinions et arguments autour de pôles inconciliables[111]. Cette période est aussi celle de la relance de l'OIT et a suscité des

---

International Labour Review, vol. 126, n° 5 (1987), pp. 565-584. Gus Van Liemt, « Minimum Labour Standards and International Trade: Would a Social Clause Work », *International Labour Review*, vol. 128, n° 4 (1989), pp. 433-448 ; et Jean-Michel Servais, « La clause sociale dans les traités de commerce : prétention irréaliste ou instrument de progrès social », *Revue internationale du Travail*, vol. 128, nº 4 (1989), pp. 423–432.

[109] Jorge F. Perez-Lopez, « Conditioning Trade on Foreign Labor Law: The US Approach ». *Comparative Labor Law Journal*, vol. 9, n° 2 (1987), pp. 253-293 ; Mandel, « In Pursuit of the Missing Link » ; Hickey, « Connecting Trade and International Labor Standards » ; Bone, « Worker Rights » ; Amato, « Labor Rights Conditionality ».

[110] Lance A. Compa et Stephen F. Diamond (dir.), *op. cit. ;* Elissa Alben, « GATT and the Fair Wage: A Historical Perspective on the Labor-Trade Link », *Columbia Law Review*, vol. 101, nº 6 (2001), pp. 1410‑1447 ; I. M Destler et Peter J. Balint, *The New Politics of American Trade: Trade, Labor, and the Environment*, Washington D.C. : Institute for International Economics, 2000 ; Adrian Wood, *North-South Trade, Employment, and Inequality: Changing Fortunes in a Skill-Driven World*, Oxford : Clarendon Press, 1994 ; Pharis Harvey, *loc. cit.* ; Nigel Haworth et Stephen Hughes, « Trade and International Labour Standards: Issues and Debates Over a Social Clause », *Journal of Industrial Relations*, vol. 39, nº 2 (1997), pp. 179-195 ; Ozay Mehmet, *Towards a Fair bal Labour Market: Avoiding a New Slave Trade*, London : Routledge, 1999 ; et Alain Mounier, « La clause sociale dans la mondialisation de l'économie », *Tiers-Monde*, vol. 37, nº 148 (1996), pp. 761–786.

[111] Virginia A. Leary, « The WTO and the Social Clause: Post-Singapore », *European Journal of International Law*, vol. 8, n° 1 (1997), pp. 118-122 ; Arvind Panagariya, « Trade-Labour Link: A Post-Seattle Analysis », in Zdenek Drabek (dir.), *Globalisation Under Threat: The Stability of Trade Policy and Multilateral Agreements*, Cheltenham : Edward Elgar, 2001, pp. 101‑123 ; et. Dasgupta, Amit. « Labour Standards and WTO : a New Form of Protectionism », *South Asia Economic Journal*, vol. 1, nº 2 (2000), pp. 113-129.

commentaires variés[112]. L'idée d'une clause sociale multilatérale est alors à son zénith. Toutefois, suite à de multiples échecs, le débat s'est réorienté.

Dans les années 2000, le débat s'est « régionalisé ». Si les questions de sécurité étaient à l'avant-plan de l'agenda international après le 11 septembre 2001, la clause sociale et la mondialisation en général ont continué de susciter des débats autour des différentes initiatives régionales et bilatérales[113]. L'essentiel de la littérature s'est concentré sur l'analyse des clauses existantes ou de celles mises en place par l'administration Bush. La victoire des démocrates en 2006 a permis la perpétuation de la thématique[114], mais celle-ci a par la suite été « diluée » dans un débat plus large sur les nécessaires régulations économiques suite à la crise de 2007-2009.

La clause sociale ainsi que la question plus large de la gouvernance du travail dans la mondialisation sont donc devenues des débats importants et légitimes dans le monde académique. L'action américaine au niveau des clauses sociales a été un moteur incontournable du regain d'intérêt des chercheurs spécialisés sur la question de la régulation internationale du travail ; et ce regain fait suite à la prédominance du néolibéralisme qui avait délaissé cette thématique. En dépit de toutes les critiques justifiées portant sur l'efficacité limitée de ces outils de régulations, les initiatives américaines en termes de clause sociale ont permis de réactiver cet intérêt pour les clauses sociales et ont permis d'occuper une place importante dans les forums de débats, faisant ainsi reculer les idées conservatrices et néo-libérales.

---

[112] Philip Alston, « 'Core labour standards' and the transformation of the international labour rights regime ». In Viginia Leary (dir.), *Social Issues, globalisation and International Institutions: Labour Rights and the EU, ILO, OECD and WTO*, Leiden et Boston : M. Nijhoff, 2006, pp. 1-83. Brian A. Langille, « Core Labour Rights - The True Story ». Virginia Leary (dir.), *op. cit.*, pp. 89-123 ; Werner Sengenberger et Duncan C. Campbell, *International labour standards and economic interdependence*, Genève : IILS, 1994 ; et Werner Sengenberger et Duncan C. Campbell (dir.), *Creating Economic Opportunities: The Role of Labour Standards in Industrial Restructuring*, Geneva : IILS, 1994.

[113] Marley S. Weiss, *loc. cit. ;* John J Kirton et Virginia White Maclaren (dir.), *op. cit. ;* Bob A. Hepple, op. cit. ; Alisa DiCaprio, *loc. cit*.

[114] Jennifer Baumert, Dawn Heuschel Kyle Johnson, et Brendan Lynch. *International Cooperation on Trade and Labor Issues*. Office of Industries Working Paper. Washington D.C. : U.S. International Trade Commission, 2008, http://www.usitc.gov/publications/332/working_papers/laborwpid17.pdf ; Jean-Marc Siroën (dir.), *The Use, Scope and Effectiveness of Labour and Social Provisions and Sustainable Development Aspects in Bilateral and Regional Free Trade Agreements*. Bruxelles : Commission européenne, 2008, http://www.dauphine.fr/ceresa/siroen/commission.pdf. Carol Pier, *loc. cit*. ; et Bart Kerremans, et M. M Gistelinck, *loc. cit*.

Ceci dit, il faut reconnaître que l'espace de discussion a été confiné aux forums américains et européens. La question a beaucoup moins occupé de place dans les pays en développement. En effet, lorsqu'elle est évoquée dans ces pays, c'est pour critiquer une tentative d'affaiblir la compétitivité des pays du Sud. Enfin, comme nous le verrons plus loin, les institutions internationales se sont quant à elles davantage intéressées à ces questions.

9.2.1.2 La clause sociale face à l'opinion publique.

Un autre élément permet de juger de la prégnance de l'idée de clause sociale : l'adhésion de l'opinion publique à sa mise en place. Si nous nous fions à un certain nombre d'études réalisées sur un ensemble de pays développés et en développement[115], les populations ne sont pas *a priori* contre la globalisation et l'accroissement des flux de commerce[116]. Ceci dit, elles reconnaissent que les bénéfices sont généralement mal répartis[117]. Plus encore, la plupart reconnaissent qu'à certains égards le processus n'est pas garant d'équité.

À partir du tableau 9.13, il est possible de faire deux constats. D'abord, les citoyens estiment généralement que les conditions de travail dans leur propre pays sont inférieures à leurs attentes : les salaires minimums sont insuffisants et les heures de travail, trop nombreuses (bien que cette opinion soit moins tranchée). En parallèle, la défense de lois assurant des conditions de travail décentes fait quasiment l'unanimité, et ce dans tous les pays où l'étude a été réalisée. Quatre domaines ont été soumis aux répondants : 1) la santé et la sécurité des travailleurs ; 2) un salaire minimum décent ; 3) le droit à la négociation collective ; et 4) les droits syndicaux. Dans chacun des cas, une proportion toujours supérieure à 72 % de citoyens est favorable à la mise en place de lois sur ces enjeux précis. La question de l'existence et de la mise en œuvre effective des droits des travailleurs fait donc consensus dans l'opinion publique de tous les pays sondés. Enfin, les citoyens des pays du Sud sont aussi favorables à ces règles que ceux des pays du Nord.

---

[115] Toutes les études réalisées ont été effectuées à partir de sondages basés sur des échantillons probabilistes et représentatifs. Bien évidemment, les sondages restent des outils contestables et relativement délicats à utiliser. Les résultats que nous commentons ne sont donc que des estimations, et ne font pas office de faits établis. Qui plus est, ces résultats sont figés dans la période dans laquelle ils ont été réalisés. Ils constituent donc une « photographie » qui mériterait d'être répétée dans le temps pour vérifier son adéquation à la réalité. Toutefois, ces études offrent une image de la réalité, ce qui nous permet d'en tirer les analyses qui suivent

[116] PIPA, Globescan, BBC World service, Widespread Unease about Economy and Globalization, 2008.

[117] 64 % des individus interrogés trouvent que les bénéfices de la globalisation n'en sont pas équitablement répartis. *Idem.*

Tableau 9.13 Positionnement de citoyens de différents pays du monde quant au degré de respect des normes du travail dans leur propre pays, et de la pertinence de certains droits des travailleurs (2012)

			Êtes-vous pour l'application… ? (rép. Oui)			
	Les salaires sont-ils équitables ? (rép. non)	Les heures de travail sont-elles adéquates (rép. non)	De lois qui protègent la santé et la sécurité des travailleurs	Des lois qui établissent un salaire minimum décent	Des lois qui donnent le droit à la négociation collective	Des lois qui autorisent les travailleurs à former des syndicats
Belgique	65	25	93	88	82	74
Bulgarie	86	49	82	74	66	79
Brésil	72	56	98	96	96	93
Canada	54	26	96	93	84	77
France	84	37	96	94	91	88
Allemagne	79	39	98	93	90	91
Grèce	92	86	93	88	91	81
Japon	81	73	92	89	89	87
Indonésie	63	39	94	94	92	89
Mexique	77	56	95	90	91	84
Afrique du Sud	48	23	85	76	72	76
Royaume-Uni	53	33	95	95	86	89
États-Unis	53	31	96	90	76	77

Source : ITUC, *global poll, 13-country poll*, Final Report, International Trade Union Confederation, June 2012.

Tableau 9.14 Positionnement des citoyens de différents pays à lôégard de la pertinence du lien entre commerce et normes du travail

Les pays prenant part à des échanges internationaux doivent respecter des normes minimales du travail (2007)	Oui	Non	Pas sûr / ne répond pas	Taxer les produits qui ne respectent pas les conditions minimales de dignité des salariés ou qui pratiquent le dumping social, fiscal ou environnemental	(Oui)
EUA	93	5	2		
Argentine	89	1	10	France	90
Arménie	79	9	11	Allemagne	75
Chine	84	8	7	Grande-Bretagne	64
Inde	56	25	19	États-Unis	65
Israël	91	5	3	Pologne	76
Mexique	67	22	11	Italie	89
Philippines	55	30	15	Pays-Bas	68
Pologne	88	2	10	Brésil	72
Ukraine	85	2	12	Australie	65

Sources : The Chicago Council on Global Affairs et WorldPublicOpinion.org, *Trade and Labor and Environmental Standards*, March 2007 ; IFOP, *Regards croisés sur la mondialisation dans dix pays*, Résultats détaillés, 4 janvier 2011.

De quels outils internationaux faut-il se doter pour forcer un tel respect ? La réponse politique que nous avons étudiée est la clause sociale, qui cherche à relier libéralisation et respect des normes du travail. Voyons ce que pensent les citoyens de différents pays d'un tel mécanisme (tableau 9.14). Première question : chaque pays a-t-il le devoir de respecter des normes

minimales du travail lorsqu'il participe aux échanges internationaux ? La réponse des personnes interrogées est un « oui » sans ambiguïté dans tous les pays, du Nord comme du Sud. Même dans les pays asiatiques où la propagande anti-clause sociale a été la plus virulente, les citoyens favorisent un lien entre commerce et normes du travail : 56 % en Inde ; et 55 % aux Philippines. Aussi, respectivement 25 % et 30 % des personnes interrogées sont « contre » dans ces deux pays. Dans une autre étude, on a demandé aux personnes interrogées s'il serait pertinent de taxer les marchandises produites dans des conditions de travail inférieures à un minimum décent. Là aussi, dans tous les pays soumis à l'étude y compris émergents ou en transition (Brésil, Pologne), les personnes interrogées accepteraient une telle mesure.

Tableau 9.15 Positionnement des Américains à lôégard des conditions de production de marchandises dans les pays du Sud

	(1999)
La fourniture de faible condition de travail constitue-t-elle une concurrence inéquitable ? (oui)	74 %
La fourniture de faible condition de travail est-elle immorale ? (oui)	83 %
Doit-on interdire les importations de produits qui : (rép. = oui)	
Sont fabriquées à partir du travail des enfants	81 %
Sont fabriqués dans de piètres conditions sanitaires et sécuritaires	77 %
Sont fabriqués dans des usines interdisant la syndicalisation	42 %

Source : Elliott, K., et R. B Freeman. *White Hats or Don Quixotes? Human Rights Vigilantes in the Global Economy*. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass., USA, 2001.

Par ailleurs, on pourrait toujours estimer que la demande de clause sociale dans les pays du Nord répond avant tout à la volonté de se protéger plutôt qu'à des critères éthiques. Pourtant, les résultats d'autres études semblent démontrer le contraire. En témoigne une étude réalisée aux États-Unis au sujet des conditions de production dans le secteur textile (tableau 9.15). Selon cette étude, les Américains estiment que le fait que certains pays ou entreprises accroissent leur compétitivité sur de mauvaises conditions de travail est immoral et source d'une concurrence inéquitable (déloyale). Aussi, ils considèrent qu'il est légitime de proscrire l'importation de produits fabriqués à partir du travail des enfants (81 %), dans des conditions de travail dangereuses (74 %) ou encore dans des conditions où les travailleurs n'ont pas le droit de se syndiquer (42 %). Si l'avantage comparatif basé sur l'exploitation indue des travailleurs est effectivement vu comme une concurrence déloyale affectant les travailleurs du Nord, elle est par-dessus tout perçue comme étant immorale. À ce titre, les intérêts des

individus du Nord ne les empêchent pas d'avoir de la considération pour les travailleurs du Sud.

Cette conclusion est confirmée par une autre étude réalisée au moment de la signature de l'accord de libre-échange entre les États-Unis, l'Amérique centrale et la République dominicaine (ALEAC-RD ; cf. tableau 9.16). Les Américains sont généralement favorables aux accords commerciaux, dont l'ALEAC-RD (50 %). Toutefois, l'inclusion d'une clause sociale substantielle et d'un programme d'aide aux travailleurs efficace permet d'augmenter considérablement l'appui au libre-échange. Presque tous les Américains sont d'avis qu'il faut relier les accords commerciaux et les normes du travail (93 %). Par ailleurs, les trois quarts des Américains (74 %) déclarent avoir une obligation morale à ce que les marchandises consommées ne soient pas produites dans des conditions de travail inhumaines[118].

Tableau 9.16 Positionnement des citoyens américains quant à la pertinence du lien entre commerce et normes du travail durant les négociations de lôALEAC-RD

		1999	2004	2005
Positionnement vis-à-vis de l'ALEAC-RD tel qu'il est :	Pour		49	50
	contre		39	42
Positionnement face à un ALEAC-RC complété par une clause sociale et un programme d'aide aux travailleurs substantiels	Pour			65
	contre			29
Positionnement vis-à-vis du fait de conditionner les accords commerciaux au respect des droits des travailleurs	Pour	90	93	93
	contre	7	5	6
Pensez-vous avoir une obligation morale à l'égard des conditions de travail dans les pays du Sud	oui	74	74	74
	non	24	20	23
Les firmes transnationales américaines doivent respecter les standards américains à l'étranger (santé et sécurité)	oui	89	88	

PIPA et Knowledge Networks, *The American Public On International Issues Americans On CAFTA And US Trade Policy*, July 11, 2005 ; PIPA et Knowledge Networks, Americans On Globalization, Trade, And Farm Subsidies, January 22 2004.

De tous ces sondages il ressort trois conclusions : 1) les normes du travail ne sont pas suffisamment respectées, mais des lois du travail sont légitimes et devraient être respectées, au Nord comme au Sud ; 2) le commerce et les normes du travail sont liés l'un à l'autre et il est légitime d'exiger que les produits échangés soient réalisés dans des conditions de production respectueuses des travailleurs ; et 3) la question du respect des travailleurs a une

[118] Un étude tend à confirmer cette conclusion dans le cas du Canada. Robert Wolfe et Matthew Mendelsohn, « Values and interests in attitudes toward trade and globalization: The continuing compromise of embedded liberalism », *Canadian Journal of Political Science*, vol. 38, n° 1 (2005), pp. 45–68.

dimension économique (concurrence inéquitable), mais avant tout morale. Les travailleurs et consommateurs du Nord semblent désirer le respect de ces règles à la fois pour eux-mêmes et pour leur *alter ego* du Sud.

Bref, il ressort que les idées favorables à une clause sociale ont gagné une bataille : la bataille de l'opinion publique. Dans des proportions plus que majoritaires, les citoyens du Nord comme du Sud estiment qu'il est légitime de mettre en œuvre un droit du travail et qu'il est normal qu'une économie mondialisée dispose de normes du travail minimales harmonisées et respectées. Depuis vingt ans, les nombreux débats entourant ce sujet et l'utilisation des forums publics et internationaux par les défenseurs de la clause sociale semblent avoir fait émerger un consensus populaire qui leur est favorable. Bien évidemment, de ce consensus, il ne découle pas une politique globale allant dans ce sens, mais les coalitions pro-clauses sociales ont avancé sur le plan des idées. Toutefois, ces coalitions se sont-elles étoffées ? C'est ce que nous étudierons dans le prochain point.

9.2.2 Les intérêts : une coalition en progrès, mais encore fragile

Comme nous l'avons vu, le regain d'intérêt pour une clause sociale s'est réellement manifesté durant les années 1980 (chapitre 5). Les mouvements progressistes américains et mondiaux faisaient alors face à quatre défis : l'érosion des modèles sociaux nationaux ; l'intégration économique et l'émergence de puissances commerciales dont les pratiques en termes de droit du travail étaient critiquables ; la consolidation de firmes transnationales utilisant entres autres le différentiel de normes pour définir leurs stratégies ; et un contexte idéologique défavorable. Des groupes américains ont donc commencé à lancer une campagne visant à relier commerce et normes du travail. Des ONG, des associations religieuses et certaines fédérations syndicales américaines ont lancé le débat autour du SGP[119]. Par la suite, l'émergence d'un nouveau cycle de négociation du GATT à Punta Del Este a été le forum idéal pour internationaliser le débat. Certes, au départ, la question ne suscitait que peu d'enthousiasme, mais elle allait attirer de plus en plus de sympathie au début des années 1990. En fait, trois évènements ont joué un rôle d'accélérateur : l'élection de Clinton à la

[119] Lance A. Compa et Jeffrey S. Vogt, *loc. cit.*

présidence des États-Unis, l'émergence de l'ANACT qui s'en est suivi, et la création de l'OMC.

Jusqu'en 1994, seul un petit nombre d'acteurs a pris position en faveur de la clause sociale (tableau 9.17)[120]. Ce n'est que suite à la Conférence de Marrakech (1994), que les grandes fédérations syndicales mondiales se sont attelées à la défense de la clause sociale. Ces derniers ont compris qu'il fallait accroitre les moyens de pression après que les PED aient virulemment refusé de mentionner l'importance du respect des normes du travail dans la déclaration ministérielle[121]. Ainsi, la CISL et la confédération mondiale du travail (CMT) se sont battues pour construire une large coalition défendant les clauses sociales[122]. Alors que les syndicats indiens et ceux du Sud-Est asiatique faisaient défection, ils ont pu compter sur l'appui de la CUT (Brésil) et de la COSATU (Afrique du Sud)[123]. Dans la société civile, les ONG du Nord appuyaient majoritairement les clauses sociales. Et elles ont par la suite été rejointes par des organisations du Sud[124]. De l'autre côté, d'autres ONG du Sud, sous la direction du *Third World Network*, ont rejeté la clause sociale avec une argumentation tiers-mondiste : la clause sociale semblait pour eux une mesure protectionniste empêchant le développement des pays du Sud[125].

---

[120] Suivant les ONG, l'AFL-CIO s'est timidement convertie avant de devenir une ardente défenseure À l'échelle internationale, le syndicat norvégien LO a été la seule autre grande organisation à défendre une telle mesure. Brian Burgoon, « The Rise and Stall of Labor Linkage in Globalization Politics », *International Politics*, vol. 41, n° 2 (2004), pp. 196–220 ; Lance A. Compa, « Free trade, fair trade, and the battle for labor rights », in Harry C. Katz et Richard W. Hurd (dir.), *Rekindling the Movement: Labor's Quest for Relevance in the Twenty-First Century*, New york : ILR Press, 2001, pp. 314–338.

[121] Par ailleurs, suite à l'intégration de thématique indirectement reliée au commerce dans le mandat de l'OMC (entres autres la propriété intellectuelle avec l'ADPIC), les défenseurs des droits des travailleurs ont été encouragés à pousser pour une discussion autour du lien commerce-travail dans la nouvelle organisation.

[122] Dimitris Stevis et Terry Boswell, *op. cit.* ;. Mark Anner, « The International Trade Union Campaign for Core Labor Standards in the WTO », *WorkingUSA*, vol 5, n° 1 (2001), pp. 43–63.

[123] Hannah Murphy, *The Making of International Trade Policy: NGOs, Agenda-Setting and the WTO*, Cheltenham et Northampton : Edward Elgar, 2010 ; Robert O'Brien et al., *Contesting Global Governance: Multilateral Economic Institutions and Global Social Movements*, Cambridge, UK : Cambridge University Press, 2000.

[124] Gerard Griffin, Chris Nyland, et Anne O'Rourke, « Trade Unions and the Trade-Labour Rights Link: A North-South Union Divide? », *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, vol. 19, n° 4 (2003), pp. 469–494.

[125] Hannah Murphy, *op. cit.* ; Martin Khor, « The Proposed New Issues in the WTO and the Interests of Developing Countries », *Third World Netwok,* 2001.

Tableau 9.17 Principaux pays et organisations impliqués dans le débat international sur la clause sociale

	Syndicats	Entreprises	ONG	Pays
Pour	*Confédérations mondiales* : **Confédération internationale des syndicats libres (CISL)**, Confédération mondiale du travail (CMT), puis Confédéaration syndicale internationale (CSI) après 2006, Trade Union advisory committee (TUAC, OCDE), Confédération européenne des syndicats (CES), *Syndicats du Nord :* **AFL-CIO*, Landsorganisasjonen i Norge (LO , Norvège)**, Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB, Allemagne) *Syndicats du Sud :* Congress of South African Trade Unions (COSATU), Central Única dos Trabalhadores (CUT, Brésil)		*ONG du Nord :* Human rights watch, Bread for the world, **International labor rights forum (ILRF)**, Pain pour le prochain *ONG du Sud :* SOLIDAR, SALINGAN	*Pays du Nord :* **Union européenne, États-Unis, Norvège**, France, Belgique, Suède, Luxembourg, Pays-Bas, Allemagne (après 1998), Canada, Danemark, Portugal, Finlande, Royaume-Uni (après 1997) *Pays du Sud :* Côte d'Ivoire, Afrique du Sud, Argentine, Chili
Contre	*Confédérations plurinationales :* Organization of African Trade Union Unity (OATUU, Afrique), Asian and Pacific Regional Organisation (APRO, section de la CISL) *Syndicats du Sud :* **Indian National Trade Union Congress (INTUC), Hind Mazdoor Sabha (HMS, Inde)**	Business and industry advisory committee (BIAC, OCDE), Union of industrial and employers' Confederations of Europe, Eurocommerce, **International Chamber of Commerce**, National association of manufacturers (EUA)	**Third World network**, Consumer Unity & Trust Society (CUTS), Third World Intellectuals and NGOs Statement Against Linkage (TWIN-SAL)	*Groupes des pays :* G77, MNA, ASEAN *Pays du Nord :* **Royaume-Uni** (avant 1997), Australie, Nouvelle-Zélande. Allemagne (avant 1998) *Pays du Sud :* Bangladesh, Mexique, **Inde, Égypte, Pakistan, Brésil**, Thaïlande, Colombie, Philippines, Malaisie, Venezuela, Pologne, Sénégal

* En gras, les organisations et pays qui ont dirigé les coalitions pour et contre la clause sociale.

Du côté des pays, les États-Unis et la Norvège ont piloté la coalition favorable à la clause sociale, depuis les années 1970. Ils ont par la suite été rejoints par l'Union européenne qui la fait la promotion du lien entre commerce et normes du travail sans que tous ses membres soient derrière elle[126]. Au début des années 1990, les pays du Nord ont pu compter sur l'appui d'un pays du Sud : l'Afrique du Sud. Cela permettait de contrer l'argumentation selon laquelle la clause sociale était biaisée en faveur du Nord.

Ceci dit, la charge contre la clause provient essentiellement des pays du Sud[127]. Quatre groupes de pays se sont retrouvés dans cette coalition : les pays à tradition tiers-mondiste luttant à ce titre contre l'unilatéralisme du Nord (Inde, Brésil)[128] soutenu par le G-77 ; les régimes autoritaires dont les pratiques étaient critiquées (Égypte, Pakistan, Bangladesh, Indonésie, etc.)[129] ; les pays d'Asie du Sud-Est dont la stratégie de développement par les exportations était visée (Thaïlande, Malaisie, Hong Kong, etc.)[130] ; et les pays développés à orientation néo-libérale (Royaume-Uni, jusqu'en 1997, Australie et Nouvelle-Zélande)[131].

En définitive, le seul camp où la question a fait consensus est celui des entreprises. Les industries et les organisations patronales ont été continuellement unanimes dans leur refus de relier commerce et normes du travail. Plus précisément, les milieux d'affaires ont tout fait pour circonscrire et désamorcer le débat sur les clauses sociales. Leur stratégie a suivi deux

---

[126] Au départ, les pays d'Europe du Nord (Suède, Finlande et Danemark), ainsi que des pays d'Europe continentale (France, Autriche, Belgique) étaient les principaux pays de l'UE pays favorable à la clause sociale.

[127] Jose Manuel Salazar-Xirinachs, « The Trade-Labor Nexus: Developing Countries' Perspectives », *Journal of International Economic Law*, vol. 3, n° 2 (2000), pp. 377‑385.

[128] Gerda van Roozendaal, *Trade Unions and Global Governance: The Debate on a Social Clause*, Routledge, 2002 ; Kevin Kolben, « The New Politics of Linkage: India's Opposition to the Workers' Rights Clause », *Global Legal Studies*, vol. 13, n° 1 (2006), pp. 225–259.

[129] Siroën et Granger insistent sur le fait que certains pays émergents sont entre les mains de puissants groupes n'ayant pas intérêt à promouvoir le respect des droits des travailleurs. Clotilde Granger et Jean-Marc Siroën, « La clause sociale dans les traités commerciaux », in Isabelle Daugareilh (dir.), *Travail, Droits fondamentaux et mondialisation*, Bruylant, Bruxelles, 2005, pp. 309‑324. Voir aussi Robert O'Brien, « 3. Globalisation, Imperialism and the Labour Standards Debate », in Ronaldo Munck (dir.), *Labour and Globalisation: Results and Prospects*, Liverpool : Liverpool University Press, 2004, pp. 52-69.

[130] Selon les pays asiatiques, les droits fondamentaux au travail comme les droits de l'homme répondraient à une conception occidentale du monde. Les imposer reviendrait à se comporter de manière impérialiste. Certains pays et intellectuels asiatiques en sont venus à défendre l'asiatisme comme vision alternative d'organisation des relations humaines. Or, la clause sociale contreviendrait avec cette vision du monde. Pascal Massetti, « Annexe C. La problématique de la clause sociale en Asie orientale », in Christophe Bezou, *La clause sociale : la négociation internationale menée par l'OIT*, Paris : Eska, 2008, pp. 100‑145.

[131] Erika de Wet, « Labor Standards in the Globalized Economy: The Inclusion of a Social Clause in the General Agreement on Tariff and Trade/World Trade Organization », *Human Rights Quarterly*, vol. 17, n° 3 (1995), pp. 443‑462.

paramètres : renvoyer la question à l'OIT et tenter de limiter la portée légale des clauses sociales, le cas échéant. En général, le discours des fédérations industrielles a toujours tenté de défendre une position claire : il est normal de défendre des conditions de travail décentes, mais cela relève de l'impératif moral que s'imposent les firmes elles-mêmes. Des règles internationales contraignantes constitueraient des rigidités inutiles et inefficaces. L'OIT est suffisante : il ne faut pas mêler l'OMC à la question. Le milieu des affaires a été particulièrement actif durant la Conférence de Singapour pour empêcher toute possibilité de clause sociale. En revanche, les employeurs ont appuyé la déclaration des droits fondamentaux de l'OIT, en 1998, puisqu'aucun mécanisme de sanction n'y était associé[132].

Entre la Conférence et Marrakech en 1994 et celle de Seattle en 1999, c'est la coalition favorable à la clause sociale qui s'est le plus renforcée. En particulier, c'est durant cette période que des regroupements d'ONG du Sud tels que SOLIDAR et SALINGAN se sont joints à la coalition[133]. D'autres éléments permettent de conforter l'idée d'un renforcement de la coalition favorable à la clause sociale durant la période 1995-1999. En Europe, le Royaume-Uni (1997) et l'Allemagne (1998) ont rejoint les rangs des pays favorables à la clause[134]. Tout cela a contribué au fait que l'on était sur le point de trouver un consensus lors de la Conférence de Seattle. L'absence de déclaration ministérielle et le manque le leadership ont par la suite mis fin au débat au niveau multilatéral. C'est sur les terrains régionaux et bilatéraux que les défenseurs des clauses sociales ont réussi à avancer. Le bilan des discussions autour du lien entre commerce et travail au sein des institutions internationales sera d'ailleurs l'objet de la prochaine section

---

[132] Par ailleurs, le milieu des affaires américain a accepté l'intégration du travail dans les accords commerciaux. En témoignent les documents du *Business Roundtable* de 1999 ou encore le témoignage de la firme Levi-Strauss au Congrès, au début des années 2000, étudié dans le chapitre 8. Lorsque le blocage de la politique commerciale américaine pointait son nez, le milieu des affaires comprenait que la clause sociale était le moyen de le déverrouiller, mais bien évidemment, il fallait que ces clauses soient les moins contraignantes possible.

[133] Au-delà de l'espace médiatique occupé par les organisations tiers-mondistes contre cette clause, il semble que le lien commerce-travail faisait consensus auprès des personnes occupant le terrain de la défense des droits des travailleurs, voire des droits humains en général, au Nord, comme au Sud. L'ONG chrétienne suisse Pain pour le prochain a réalisé un sondage auprès de 83 ONG du Nord et du Sud et 1996. Les résultats de leur enquête et sans appel : presque toutes les ONG étaient favorables à la mise en place d'une clause sociale, et les organisations du sud ne font pas exceptions. Michel Egger et Catherine Schümperli, *Clause sociale Sondage auprès des ONG et syndicats européens et du Sud*, Repères, Zürich : Pain pour le prochain, 1996. Deux autres études réalisées par des chercheurs ont démontré, au travers d'une enquête réalisée auprès de militants syndicaux du monde entier, que la quasi-totalité des personnes et syndicats interrogés serait favorable à une clause sociale, représentants du Sud compris. Griffin, Nyland, et O'Rourke, loc. cit. ; et Chris Nyland, « Trade and Labour Rights: A North-South Issue? », The Australian APEC Study Centre at RMIT University, 2000.

[134] Hannah Murphy, *op. cit*.

9.2.3 Les institutions : de l'absence à la présence discrète des normes du travail dans le débat sur la gouvernance de la mondialisation

9.2.3.1 Les initiatives multilatérales

Les initiatives visant à promouvoir une clause sociale multilatérale n'ont pas été sans effets. Si aucune clause sociale multilatérale n'a vu le jour, les campagnes la promouvant ont contribué à : accroître l'intérêt porté aux questions sociales dans la globalisation, relancer l'OIT, et susciter la coopération interinstitutionnelle sur la question. Détaillons ces trois apports.

Rappelons qu'au début des années 1990[135], les institutions internationales et les gouvernements se sont concentrés sur un agenda d'ouverture économique et que le néolibéralisme était prédominant. Les partisans de la clause sociale ont contribué à briser ce consensus, et ont appelé au retour du social. Or, depuis le milieu des années 1990, ces questions ont à nouveau occupé l'agenda international (tableau 9.18). Dès 1995, le sommet de l'ONU portant sur le développement social a ouvert le bal (cf. chapitre 6). Ensuite, l'OCDE a publié son étude sur le commerce et les normes du travail, en 1996 (idem). Elle a par ailleurs réédité ce rapport en 2000, prenant acte de la DDFT de l'OIT et légitimant la pertinence de son étude précédente[136]. On peut enfin citer le rapport Ruggie de 2008 – le *Global compact* – dans lequel l'ONU reconnaissait la nécessité de rééquilibrer la globalisation au profit des droits humains, dont les droits des travailleurs. Cette approche de

---

[135] Notons qu'une exception vient infirmer la règle. En 1990, l'ONU, sous l'initiative d'un nombre important de pays en développement, a mis de l'avant une nouvelle convention internationale *sur la protection des droits des travailleurs migrants et des membres de leurs familles*. Il faut noter à ce sujet que les positions à son égard sont strictement inversées comparativement à la clause sociale. Ce sont les pays en développement qui ont fait la promotion de cet instrument juridique alors que les pays du Nord ont tout fait pour retarder son adoption. L'objectif principal de cette convention était, pour ses promoteurs, de protéger leur ressortissant migrant essentiellement en direction des pays développés. À l'exception des pays scandinaves, les pays de l'OCDE n'ont pas ratifié cette convention. Il est important de noter qu'à notre connaissance la coalition travailleurs-libéraux ne s'est pas positionnée sur le sujet, et que cette absence d'intérêt explique peut-être en partie le refus américain de ratifier ladite convention. Cela peut sembler d'autant plus dommageable que cet outil aurait peut-être pu dresser des ponts entre les mouvements du Nord et du Sud en vue de renforcer la coalition pro-clause sociale.

[136] L'OCDE a maintenu sa position de compromis sans jamais céder aux pressions anti-clause sociales. Elle a tenté d'utiliser son « prestige » pour donner du poids et de la légitimité aux initiatives reliant commerce et travail. Herwig Schlögl, « An International perspective on Trade and Labor Standards », *Trade Policy Analyses* 3, n° 7 (2001), pp. 1-12. Cf. le chapitre 7

Soft law, au-delà de ses effets directs, a permis de faire en sorte que les États s'intéressent à nouveau aux questions sociales et humanitaires.

Tableau 9.18 Principales initiatives multilatérales relatives au lien entre commerce et normes du travail

Année	Organisations	Type d'initiative	Initiatives
1990 / 2003	ONU et OIT	Convention	*Convention sur la protection des droits des travailleurs migrants et des membres de leurs familles*
1994	OIT	Document de recherche	*International labour standards and economic interdependence*
1995	ONU	Sommet	*Sommet Mondial pour le développement social (Copenhague)*
1996	OCDE	Rapport	*Trade, Employment and Labour Standards A Study of Core Workers' Rights and International Trade*
1996	OMC	Déclaration ministérielle	*Déclaration de Singapour*
1998	OIT	Déclaration	*Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail*
2000	OCDE	Rapport	*Les échanges internationaux et les normes fondamentales du travail*
2004	Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation (OIT)	Rapport	*Une mondialisation juste : créer des opportunités pour tous*
2005	OIT	Compte rendu de conférence	*Offshoring and the Internationalization of Employment a challenge for a fair globalization?*
2006	OMC et OIT	Étude	*Commerce et emploi. Un défi pour la recherche en matière de politiques*
2006	ONU	Rapport	*Promotion and Protection of all Human Rights, Civil, Political, Economic, Social and Cultural Rights, Including the Right to Development. Protect, Respect and Remedy : a Framework for Business and Human Rights (Global compact)*
2008	OIT	Déclaration	*Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable*
2010	OCDE, OIT, BM et OMC	Étude conjointe	*Seizing the Benefits of Trade for Employment and Growth*
2012	OMC et OIT	Étude conjointe	*Making Globalization Socially Sustainable*

Source : OMC, OCDE, OIT, ONU

Par ailleurs, l'OIT a profité de ce nouvel engouement pour s'inviter au débat sur la gouvernance de la mondialisation. La stratégie s'est matérialisée dans trois actions : la Déclaration des droits fondamentaux au travail, la mise en place d'une commission sur la dimension sociale de la mondialisation, et la déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable. Nous avons déjà traité de la DDFT (cf. chapitre 7). Rappelons simplement que cette déclaration a permis de renouveler la légitimité de l'organisation dans

un contexte où elle était largement marginalisée[137]. Cette déclaration a relancé l'organisation et a contraint tous les pays membres à surveiller davantage leurs pratiques quant aux huit conventions fondamentales.

La deuxième étape a été la mise en place d'une commission sur les dimensions sociales de la mondialisation. Hébergée par l'OIT, la commission était néanmoins autonome. Elle était composée de chefs de gouvernements, de représentants syndicaux et patronaux et de personnalités reconnues pour la défense de la justice sociale (Stiglitz, par exemple). Leurs travaux ont abouti à la production d'un rapport de plus de 200 pages dressant le portrait de la mondialisation, et à dessiner les possibilités de régulations nationales, régionales et internationales afin d'assurer la justice sociale. Les conclusions sont très consensuelles, aucune critique n'est lancée envers quiconque, diplomatie oblige. Au sujet des normes du travail, le rapport recommande tous les pays à respecter inconditionnellement les DFT définis par l'OIT. Ceci dit, aucune suggestion n'est faite quant aux moyens pour y parvenir, au-delà de la bonne volonté des parties. Si la démarche est prudente, voire minimaliste, il n'en reste pas moins qu'on débat de la justice sociale dans la mondialisation. Or, avant les campagnes favorables à la clause sociale, ces questions étaient laissées de côté.

La dernière grande initiative aujourd'hui pilotée par l'OIT est la déclaration sur la justice sociale pour une mondialisation équitable. Cette dernière vient confirmer la légitimité morale de l'OIT à jouer un rôle majeur dans la gouvernance de la mondialisation. Elle confirme l'élan que lui a offert la DDFT et elle avalise l'agenda du travail décent cher à Juan Somavia, directeur de l'OIT de 1999 à 2012. Dans cette déclaration, les États s'engagent à respecter un agenda comprenant quatre volets : promouvoir l'emploi, offrir une protection sociale aux travailleurs, renforcer le dialogue social et :

> iv) respecter, promouvoir et mettre en œuvre les principes et droits fondamentaux au travail, qui revêtent une importance particulière en tant que droits et conditions nécessaires à la pleine réalisation des objectifs stratégiques, en notant:

[137] Francis Maupain, « Revitalization Not Retreat: The Real Potential of the 1998 ILO Declaration for the Universal Protection of Workers' Rights », *European Journal of International Law*, vol. 16, n° 3 (2005), pp. 439–465 ; Isabelle Duplessis, « La Déclaration de l'OIT relative aux droits fondamentaux au travail : Une nouvelle forme de régulation efficace? », *Relations industrielles*, vol. 59, n° 1 (2004), pp. 52-72.

> – que la liberté syndicale et la reconnaissance effective du droit de négociation collective sont particulièrement importantes pour permettre la réalisation de ces quatre objectifs stratégiques;
>
> – que la violation des principes et droits fondamentaux au travail ne saurait être invoquée ni utilisée en tant qu'avantage comparatif légitime, et que les normes du travail ne sauraient servir à des fins commerciales protectionnistes. [138]

À cet effet, les États doivent poursuivre leurs efforts pour faire respecter les DFT. Il revient aussi à l'OIT d'offrir le soutien technique, scientifique et logistique nécessaire pour concrétiser ces engagements. Certes, ce nouveau mandat n'offre pas de nouvelle garantie quant à l'obligation des membres de se conformer à leurs engagements, mais la déclaration démontre que le thème de la justice sociale et celui de la protection des travailleurs ont définitivement intégré les discussions sur la gouvernance[139].

Le troisième volet international est celui de la coopération interinstitutionnelle. Depuis 2006, trois documents majeurs ont été publiés en collaboration avec d'autres institutions internationales. En 2006, l'OMC et l'OIT ont publié : *Commerce et emploi. Un défi pour la recherche en matière de politiques*. Ce document cherchait à faire le point sur les mesures disponibles pour réussir à compenser les personnes dont les emplois étaient détruits par le commerce. L'hypothèse initiale rompait tout de même avec l'orthodoxie : la globalisation, si elle est globalement positive, crée des gagnants et des perdants. En conséquence, il faut aider les personnes désavantagées par l'ouverture. Les recommandations sont consensuelles à souhait. Les pratiques prédatrices de certains pays ne sont pas soulignées, et les mesures de compensations proposées sont très modestes. Malgré tout, le rapport obligeait une coordination entre les deux organisations, comme le souhaitaient les partisans de la clause sociale. Un deuxième rapport OMC-OIT a été publié en 2012 sous le titre : *Making Globalization Socially Sustainable*. Dans cette étude, un certain nombre de chercheurs internationaux ont offert un tableau de la globalisation et des défis politiques qui l'entourent pour la rendre socialement viable. Une fois encore, les recommandations étaient très

---

[138] Conférence internationale du Travail, Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, Genève : OIT, 10 juin 2008, p. 11.

[139] Francis Maupain, « Nouvelle fondation ou nouvelle façade? La Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation equitable (2008) », *Droits fondamentaux*, n° 7 (2009) ; Janelle M. Diller, « Globalization, values, and international law in the world of work », in Jean-Claude Javillier et Bernard Gernigon (dir.), *Les normes internationales du travail : un patrimoine pour l'avenir–Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos*, ILO : Geneva, 2004, pp. 645–657.

prudentes : politiques de soutien au demandeur d'emploi, investissement dans l'éducation, amélioration de la productivité, etc. Cela dit, les thématiques sociales se sont imposées malgré tout. Enfin, un dernier rapport, publié en 2010, en vue du G-20, s'intitulait : *Seizing The Benefits Of Trade For Employment And Growth*. Pour la première fois, l'OCDE, la Banque mondiale, l'OMC et le BIT joignaient leurs forces pour proposer un certain nombre de solutions face à la crise financière et à la récession. Bien évidemment, le credo de « l'ouverture globalement bénéfique » imprégnait le rapport. Cela dit, l'OIT a mobilisé ses ressources pour imposer une direction sociale : accroitre les mécanismes de protection sociale et offrir de la sécurité aux travailleurs en période de turbulence. Le thème de la justice sociale a donc retrouvé une légitimité.

Ce qui ressort de ces vingt dernières années, c'est l'émergence d'un consensus, fût-il minimal, sur l'encadrement social de la mondialisation. Le débat sur la clause sociale, l'émergence d'une société civile active dans les débats internationaux et le renouveau de l'OIT semblent avoir participé à ce regain d'intérêt. Par ailleurs, les coalitions gouvernementales et non gouvernementales favorables au lien commerce-travail peuvent en partie être associées à ce résultat.

9.2.3.2 Les initiatives régionales et bilatérales

Enfin, nous ne pouvons achever ce bilan sans revenir sur les initiatives régionales et bilatérales à travers le monde (tableau 9.19)[140]. Nous n'insisterons pas beaucoup sur les approches américaines que nous avons longuement analysées dans cette thèse. Retenons que trois accords bilatéraux se sont ajoutés depuis 2008, avec Panama, la Colombie et la Corée du Sud[141]. Leur ratification a fait l'objet de fortes réticences du côté des défenseurs des normes

---

[140] Pour réaliser ce bref bilan, nous nous sommes basés sur une littérature assez abondante sur le sujet. Parmi les plus complets : Pablo Lazo Grandi, « *Trade Agreements and their Relation to Labour Standards: The Current Situation* », *Issue paper*, Genève : International Centre for Trade and Sustainable Development, 2009 ; Jennifer Baumert et al., *International Cooperation on Trade and Labor Issues*, Washington D.C. : U.S. International Trade Commission (USITC), 2008 ; Roman Grynberg et Veniana Qalo, « Labour Standards in US and EU Preferential Trading Arrangements », *Journal of World Trade*, vol. 40, nº 4 (2006), pp. 619–654 ; Cleopatra Doumbia-Henry et Eric Gravel, « Accords de libre-échange et droits des travailleurs : évolution récente », *Revue internationale du Travail*, vol. 145, nº 3 (2006), pp. 211–234.

[141] J. F. Hornbeck, « The Proposed U.S.-Panama Free Trade Agreement », *CRS Report for Congress*, Washington D.C., n° RL32540, 3 juillet 2007 ; Mary Jane Bolle, « U.S.-Colombia Free Trade Agreement: Labor Issues », *CRS Report for Congress*, Washington D.C., n° RL34759, 4 janvier 2012 ; et William H Cooper, « The Proposed U.S.-

du travail. La Colombie a particulièrement mobilisé les défenseurs des droits humains. Le harcèlement et l'assassinat de dirigeants syndicaux ont défrayé la chronique chaque année. Le gouvernement américain a dû exiger une feuille de route très rigoureuse afin de faire entériner l'accord par le Congrès[142]. Les clauses sociales de ces trois nouveaux accords suivent le modèle de l'ALE avec le Pérou.

Depuis la signature de l'ALENA, le Canada s'est lui aussi lancé dans des négociations bilatérales. Dans la plupart des accords conclus, un chapitre sur le travail a été introduit (Chili, Costa Rica, Pérou et Colombie). Les clauses canadiennes se sont inspirées de l'ANACT dans les deux premiers cas. La structure institutionnelle, comme le mécanisme de plaintes, correspond au modèle mis en œuvre en Amérique du Nord. La donne a changé avec les accords suivants. Un chapitre a été intégré à l'intérieur même des accords commerciaux. Par ailleurs, les nouvelles initiatives (Honduras, Panama, Jordanie) font appel à la même approche. Il est à noter que l'accord Canada-UE actuellement en négociation contient un chapitre sur le travail, une première dans un accord Nord-Nord.

Tableau 9.19 Principales initiatives régionales et bilatérales établissant un lien entre commerce et normes du travail

Accords régionaux	Accords bilatéraux	Mécanismes de préférence commerciale
UE ; ALENA ; Pacte andin ; Caricom, Mercosur	États-Unis-Jordanie ; États-Unis-Singapour ; États-Unis-Chili ; États-Unis-Maroc ; États-Unis – Australie ; États-Unis Amérique centrale ; États-Unis-Bahreïn ; États-Unis-Oman ; États-Unis-Pérou ; États-Unis-Panama ; États-Unis- Corée du sud ; États-Unis-Colombie Canada-Chili ; Canada-Costa Rica, Canada-Colombie ; Canada Pérou Chili-Chine UE – Chili ; UE – Égypte ; UE – Jordanie ; UE –Mexique ; UE – Maroc ; UE - Tunisie Nouvelle-Zélande-Thaïlande Chine - Nouvelle-Zélande Japon- Philippines	Système généralisé des préférences des États-Unis ; ATPDEA, CBERA ; AGOA SGP de l'Union européenne ; Accord UE-ACP ; Accord UE CARIFORUM

L'autre grand centre d'initiatives commerce-travail est l'Union européenne. Au niveau interne, la modèle d'intégration par délégation de compétences a traité des normes du travail

South Korea Free Trade Agreement (KORUS FTA), Provisions and Implications », *CRS Report for Congress*, Washington D.C., n° RL34330, 3 juillet 2007.

[142] Mary Jane Bolle, *loc. cit.,* 4 janvier 2012.

(Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, fonds social européen, etc.). De plus, depuis les années 1990, l'UE a décidé d'inclure des chapitres et/ou des références aux normes fondamentales du travail dans les accords avec d'autres pays et régions du monde. Celles-ci ont commencé par intégrer leur système généralisé de préférences (SGP+), et les autres accords préférentiels avec des PED (ACP, CARIFORUM). Des mentions aux normes du travail sont aussi incluses dans les différents accords commerciaux signés (Maroc, Égypte, Tunisie, Chili, Mexique). Ceci dit, au-delà des programmes de coopération, aucune initiative comparable aux clauses américaines n'est directement intégrée dans ces traités. L'approche européenne se veut plus coopérative et moins agressive que celle des États-Unis. Généralement, les clauses proposées permettent d'accroître l'accès au marché européen, sans recourir aux sanctions.

Enfin, d'autres accords régionaux et bilatéraux mentionnent des normes du travail. Le Chili a d'ailleurs promu une clause sociale dans son accord avec la Chine. La Nouvelle-Zélande a exigé, elle aussi, des mentions similaires dans ses accords avec la Thaïlande et la Chine. Le Mercosur s'est doté d'une déclaration sur le travail et la protection sociale. Dans une moindre mesure, des accords comme le CARICOM et le Pacte andin font référence à l'amélioration des conditions de vie des travailleurs.

Sans garantir une harmonisation universelle, toutes ces initiatives démontrent que, depuis les années 1990, et dès les premiers débats sur la clause sociale, la question de la protection légale des travailleurs a intégré l'agenda commercial de nombreux pays. Les États-Unis ont joué le rôle de pionnier dans la multiplication des accords commerce-travail. Plus encore, cette stratégie a permis de convertir d'autres pays dans la défense de clauses sociales. Si la consécration multilatérale se fait toujours désirer, les différentes formules régionales et bilatérales ont permis de faire émerger des modèles qui permettent d'établir les apports et les limites de tels outils.

Conclusion du chapitre 9. Les États-Unis ont-ils gagné leur pari ?

Alors que c'était l'objectif premier, aucune clause sociale multilatérale n'a vu le jour, malgré les pressions américaines. Prenant acte de cet échec, les États-Unis sont restés très actifs, en incluant des clauses sociales dans tous leurs accords commerciaux régionaux et bilatéraux.

Cette stratégie avait trois objectifs : 1) chercher une formule institutionnelle efficace, 2) créer un réseau d'alliés se ralliant à la cause à l'échelon multilatéral et 3) retrouver la maîtrise de l'agenda économique international. Sur les deux premiers points, les résultats semblent encourageants. Si les premières formules de clauses sociales étaient à la fois inefficaces et inappropriées, la clause sociale de 2008 semble beaucoup progresser par rapport aux précédentes, et il est clair que le retour de majorité démocrate au Congrès en est la raison. Ils sont toutefois plus mitigés pour le troisième objectif. Les pays en développement n'ont toujours pas ouvert la porte à un consensus multilatéral.

Toutefois, les initiatives commerce-travail américaines sont loin d'être parfaites. Le parcours pour s'acheminer vers un règlement des différends est long et fastidieux. Par ailleurs, malgré les engagements des différents pays partenaires, le respect des normes du travail laisse souvent à désirer. Enfin, si aucune grande économie n'a adopté la formule américaine de clause sociale, de nombreux pays en développement, autrefois réticents à l'inclusion de celle-ci, en sont maintenant les promoteurs, ce qui laisse présager une progression du nombre de pays favorables à une telle mesure. L'Union européenne et le Canada se sont par ailleurs dotés de leurs propres modèles, augmentant ainsi le nombre d'accords commerciaux faisant mention des droits des travailleurs.

Cela dit, le blocage de l'agenda commercial multilatéral laisse peu d'espoir de voir apparaître une nouvelle forme de clause sociale, sujet toujours épineux s'il en est. Malgré tout, la justice sociale, les normes du travail et la protection sociale sont revenues au premier plan dans les débats sur la gouvernance globale. Si les initiatives restent majoritairement réalisées sur une base volontaire, il n'en reste pas moins que les droits des travailleurs s'imposent. À ce titre, le renouveau de l'OIT est salutaire, et le débat sur la clause sociale n'est pas sans lien avec cette régénération.

CONCLUSION GÉNÉRALE

> […] Good produced under conditions which do not meet rudimentary standards of decency should be regarded as contraband and ought not be allowed to pollute the channels of trade.
>
> Franklin D. Roosevelt, propos tenus pour défendre le *Fair labor standards Act* en 1937

Lorsque nous avons entamé cette recherche, nous avons tenté de répondre à trois questions principales. Comment peut-on expliquer l'asymétrie entre les agendas du commerce et du travail à l'échelle internationale ? Quelles sont les différentes visions de l'intégration et de la coopération économiques internationales qui s'opposent ? Quelles sont les stratégies mises en œuvre par les acteurs internationaux pour remédier à cette asymétrie ? Comme nous avons pu l'élucider dans notre revue de littérature, la globalisation s'accompagne de changements significatifs dans les conditions de vie et de travail, dans les pays du Nord comme du Sud. Si elle crée des emplois, elle en détruit de nombreux autres. Par ailleurs, des phénomènes tels que la précarisation des conditions de travail, la désyndicalisation ainsi que l'affaiblissement des programmes de protection sociale ne sont pas étrangers à l'internationalisation des firmes et à l'accroissement du commerce international qui en découlent. Qui plus est, cette nouvelle situation induit une concurrence règlementaire, une compétitivité entre les nations, qui peut provoquer un alignement des normes du travail vers le bas.

Face à cette réalité, le libéralisme classique et le libéralisme réformiste s'affrontent. Pour le premier, l'intégration économique doit se poursuivre et les règles à mettre en œuvre doivent se limiter à fluidifier le commerce. Pour le deuxième, la participation au commerce international est un droit qui implique aussi des devoirs. Des principes doivent donc assurer que le commerce se fait en toute réciprocité et équité. De cette vision alternative, il découle que les droits des travailleurs ne sont pas un bien de luxe que l'on s'arroge une fois les étapes du développement économique complétées, mais une condition à la participation au commerce mondial. Des institutions doivent donc assurer cette équité.

Cette vision des choses est à l'origine du projet de clause sociale. Historiquement, il s'est créé une asymétrie : les institutions encadrant le régime international du commerce ont été plus contraignantes que celles entourant le régime international du travail. De fait, depuis son émergence, le régime commercial a contribué à l'extension sans précédent des échanges commerciaux, alors que les droits des travailleurs relevaient avant tout du domaine des politiques nationales, faute de régulation internationale contraignante. Face à cela, de nombreux acteurs sociaux, par ailleurs échaudés par les politiques néolibérales, ont cherché une stratégie pour rehausser le statut des droits des travailleurs dans les priorités internationales des gouvernements. Essentiellement, deux possibilités existaient : retourner dans une configuration où les économies sont relativement fermées au sein desquelles les droits nationaux sont souverains, ou trouver les moyens d'améliorer l'application des droits des travailleurs à l'échelle globale. Les partisans de la clause sociale font le pari que la deuxième option est la bonne. Si cette mesure a été défendue par des mouvements sociaux présents provenant de différents pays, il faut reconnaitre que c'est aux États-Unis qu'elle a été la plus intensément mise en œuvre. Comme ce pays occupe une place privilégiée au sein du système international, il était pertinent de se pencher sur sa stratégie visant à défendre les clauses sociales.

Contrairement à la plupart des travaux sur la clause sociale, notre thèse n'a pas pour objet de questionner le bien-fondé philosophique de la clause sociale, ou encore, son efficacité juridique. Il faut selon nous expliquer ses fondements, c'est-à-dire retracer son origine. Ceci nous a menés à nous poser trois questions de recherche plus spécifiques : *pourquoi les États-Unis, peu réputés pour leurs lois sociales, sont-ils des fervents défenseurs des clauses sociales ? Quelle est la nature du projet défendu au sein de ces clauses sociales ? Quels sont les acteurs qui se portent à la défense des clauses sociales ? Quelle est leur stratégie principale?*

Pour répondre à ces questions, nous avons rejeté les deux thèses dominantes expliquant l'émergence des clauses sociales dans la politique commerciale américaine. Les clauses sociales américaines n'ont rien à voir avec un protectionnisme déguisé faisant le jeu de

groupes de pression mal intentionnés, ni avec l'action d'un hégémon prédateur qui chercherait à nuire au développement des autres pays.

D'un point de vue institutionnaliste, et pour expliquer l'émergence des clauses sociales, nous avons affirmé qu'il était essentiel de regarder à la fois les intérêts qui la portent, le débat d'idées qu'elle suscite, et les institutions qui l'encadrent. Cette série de variables devait par ailleurs être observée à la fois à l'échelle de la formulation de la politique commerciale et à l'échelle de la diplomatie économique internationale. De ce préalable théorique, nous avons constitué un système de six hypothèses. À travers le développement de notre thèse, nous avons cherché à tester leur validité. Nous pouvons désormais nous prononcer sur chacune d'entre elles en rappelant brièvement les éléments de notre recherche qui viennent les confirmer ou les infirmer.

Hypothèse 1. La clause sociale, telle que défendue par les États-Unis, est le fruit d'une tradition intellectuelle, politique et militante fortement ancrée aux États-Unis : le libéralisme réformiste. Des intellectuels, des militants syndicaux et associatifs ainsi que des responsables politiques ont, depuis le New Deal, occupé des postes de responsabilité en cherchant à défendre ce projet politique. Ils ont pu former à travers l'histoire une coalition plus ou moins tacite en vue de faire triompher leurs idées : la coalition travailleurs-libéraux.

Dans le deuxième chapitre, nous avons défini les contours des libéralismes réformistes. Selon nous, malgré un certain nombre de points communs, la doctrine libérale est divisée en deux écoles dont les conclusions diffèrent. Le libéralisme orthodoxe mise sur un gouvernement démocratique aux compétences fortement limitées. La liberté et l'autorégulation des marchés sont garantes de la prospérité et du bonheur des individus, et donc de la société. Pour les réformistes, le marché et la démocratie libérale sont des outils nécessaires à l'édification d'une bonne société, mais non suffisants. Il faut des règles et des politiques assurant l'équité et la redistribution des gains. Au niveau international, le libéralisme s'identifie à la défense de l'internationalisme. La coopération internationale est nécessaire et l'intégration économique produit des effets bénéfiques. Toutefois, pour la variante réformiste, l'intégration sociale et politique doit aller au même rythme que l'intégration économique. Des institutions doivent donc garantir à la fois l'équité du processus d'ouverture commerciale et la coordination des agendas économiques, sociaux et politiques. Concrètement, comme

l'agenda de l'intégration économique a avancé plus vite que celui de l'harmonisation sociale, il faut trouver un mécanisme permettant d'organiser un rattrapage de ce dernier. Dans le domaine des normes du travail, ce mécanisme s'appelle la clause sociale, et il a pour objectif d'accroitre l'intégration sociale dans la perspective d'un nivèlement vers le haut.

Le libéralisme réformiste est par ailleurs une doctrine qui a été mise à contribution par des groupes sociaux dans l'histoire récente. Comme nous avons pu le démontrer dans les chapitres 3 à 5, c'est autour de ce mode de pensée que s'est articulé un regroupement plus ou moins formel d'organisations progressistes aux États-Unis : la coalition travailleurs-libéraux. Des élus et des membres d'administrations démocrates, des syndicats, des intellectuels, des ONG et associations ainsi que des regroupements religieux progressistes ont mis ensemble leurs forces pour changer le cours de la politique aux États-Unis. Comme nous l'avons vu dans le chapitre 3, on doit aujourd'hui à cette coalition l'émergence des premières politiques sociales à l'échelle fédérale ainsi que certaines lois du travail qui ont marqué le New Deal de son sceau progressiste. Ces politiques avaient pour objectif l'émergence de programmes garantissant à la fois des règles du jeu que tous les acteurs devaient respecter, et des programmes de redistribution assurant l'égalisation des opportunités. Selon ses architectes, le New Deal visait à rendre le rêve américain accessible à tous. Le marché en sortait renforcé et légitimé comme principal médiateur des relations économiques. Ce programme répondait au libéralisme réformiste. Dans le chapitre 4, nous avons mis en évidence le fait qu'après la Deuxième Guerre mondiale, cette coalition a contribué à faire émerger aux États-Unis un capitalisme régulé et de type keynésien. Les idées réformistes ont assuré leur prééminence jusqu'à la fin des années 1960. Le libéralisme réformiste était par ailleurs impliqué dans la défense du capitalisme contre le communisme, mais il s'agissait d'offrir les garanties de légitimité aux économies de marché, à travers la régulation et la redistribution. Leur position a commencé à être contestée à gauche par un ensemble de nouveaux mouvements sociaux, et à droite par l'émergence du néolibéralisme. Dans le chapitre 5, nous avons explicité les conditions de la régénérescence de la coalition dans les années 1980. Face aux politiques néolibérales qui allaient à l'encontre de leurs idées, face également à une globalisation qui déshumanisait les conditions de travail, il fallait des politiques internationales garantissant la possibilité de mener des politiques progressistes. La clause sociale est alors apparue comme un cheval de bataille prioritaire.

À partir des recherches effectuées, nous pouvons donc affirmer que le libéralisme réformiste porte en lui le germe de l'idée de clause sociale et que cette doctrine est celle qui a inspiré les membres de la coalition travailleurs-libéraux des années 1930 à 1960 et celle des années 1980. L'hypothèse 1 est donc confirmée.

Hypothèse 2. Durant les années qui ont suivi le New Deal, puis dans les années 1980, cette coalition a tenté d'user de son influence pour inclure la clause sociale dans l'agenda commercial américain.

Dans notre chapitre 3, nous avons démontré que, dès les années 1940, les États-Unis ont dirigé les discussions visant à planifier l'ordre international d'après-guerre. Jusqu'en 1944, ils ont établi un programme de travail avec les Britanniques, avant d'élargir la discussion à l'ensemble des pays alliés, puis à tous les pays voulant participer aux discussions. Au sein de ces négociations, les États-Unis ont insisté sur un certain nombre de points cruciaux. Parmi ceux-ci, notons la planification d'un ordre commercial coopératif et tourné vers la libéralisation progressive des échanges. Dès la Charte de l'Atlantique, l'amélioration des conditions de travail, la libération du besoin (*freedom from want*), le plein-emploi, et la protection sociale étaient à l'ordre du jour. D'ailleurs, ce sont les États-Unis qui ont relancé la coopération institutionnelle internationale en 1944, et c'est la relance de l'OIT qui en a constitué le premier acte. La Charte de Philadelphie reconnaissait la nécessité de libérer l'homme du besoin, conformément aux aspirations du gouvernement américain de l'époque. En parallèle, les négociations commerciales ont mis plus de temps à aboutir. Toutefois, c'est sous l'égide du Conseil économique et social de l'ONU que les pays ont pris part aux négociations pour créer l'Organisation internationale du commerce à partir 1945. En 1946, un article est apparu sur la relation entre commerce et normes équitables de travail. Les États-Unis et la coalition travailleurs-libéraux de l'époque ont été impliqués dans l'écriture de l'article 7 de la Charte de la Havane. Les planificateurs de cet ordre international pensaient que les différents piliers de la coopération internationale devaient être reliés eux et que les processus d'intégration économique, politique et sociale devaient avancer en même temps. Cela dit, ce choix ne faisait pas l'affaire de tous. Aux États-Unis, dans la frénésie anti-communiste, les conservateurs étaient redevenus majoritaires au Congrès américain en 1948. Ce changement de garde a impliqué la faillite de l'OIC, dont les dimensions progressistes et

la préséance du plein-emploi semblaient préfigurer une organisation socialiste. Cette argumentation a trouvé un écho au sein d'une large fraction du milieu des affaires qui a participé au combat contre l'OIC. Truman a pris acte de la situation et a retiré le projet de ratification de la Charte de La Havane. L'OIC est mort-née, et la clause sociale a disparu avec elle, jusque dans les années 1970.

Comme nous l'avons indiqué au chapitre 4, la référence aux normes du travail est réapparue dans le texte de la loi commerciale de 1974. Si elle était le fruit d'une proposition syndicale présentée lors d'une commission multipartite visant une réforme de la politique commerciale, la clause a été intégrée sans qu'elle n'ait fait l'objet d'une trop forte pression de la part des groupes favorables à cette mesure. En conséquence, son intégration n'a eu aucune conséquence concrète sur la politique commerciale américaine.

Comme le rend compte notre chapitre 5, il a fallu attendre 1982 pour que la donne change. À cette époque-là, une nouvelle coalition travailleurs-libéraux composée d'ONG, d'associations religieuses, de dirigeants syndicaux et de membres du Congrès démocrates influents voit le jour. Celle-ci avait décidé de s'appuyer sur une campagne médiatique et militante agressive, et de faire pression sur la majorité démocrate au Congrès renforcer la présence des normes du travail dans la politique commerciale américaine. Avec une vision résolument internationaliste, les membres de la coalition ont dû affronter à la fois le néolibéralisme de l'administration Reagan et le néonationalisme de la majorité du mouvement ouvrier. Dans un premier temps, cette coalition a ciblé les programmes de préférences commerciales unilatéraux, pour appliquer la clause sociale. Cette campagne a été couronnée de succès, puisque tous les programmes préférentiels américains ont ensuite inclus une clause sociale. La loi commerciale de 1984 a donc consacré cette victoire et les normes en question ont pris la forme des « droits des travailleurs internationalement reconnus ». Cette coalition, qui a vu la majorité des syndicats la rallier, a par la suite (comme l'exposent les chapitres 6 à 8) contribué à faire survivre et progresser les clauses sociales. Elle s'est mobilisée pour que les différents gouvernements américains faisant du respect des DTIR une condition nécessaire aux négociations commerciales avec les États-Unis. Si la loi de 2002 a impliqué un recul majeur, les normes du travail n'ont dû leur salut qu'à la mobilisation de la coalition, qui incluait alors tous les syndicats nationaux. De nos jours, la nouvelle politique commerciale

pour l'Amérique (2006), représente la grande victoire de la coalition. Elle contient la clause sociale la plus ambitieuse qui ait pu exister. L'ensemble des sources utilisées semble donc confirmer l'implication de la coalition travailleurs-libéraux dans l'émergence des clauses sociales défendues par les États-Unis. Cette deuxième hypothèse est donc validée.

Hypothèse 3. Ce projet de clause sociale incarne les principes de réciprocité et d'équité inhérents à la politique commerciale américaine et au système commercial multilatéral qui prônent l'ouverture au commerce. En conséquence, il est totalement étranger au protectionnisme et/ou au nationalisme agressif.

Afin de tester cette hypothèse, nous avons eu recours à de nombreux indicateurs. Ceux-ci renvoient à trois questions : 1) Quels arguments ont été mobilisés pour défendre l'inclusion d'une clause sociale ? 2) Étaient-ils compatibles avec l'internationalisme ? 3) Comment les clauses sociales défendues par les États-Unis ont-elles été formulées ? La coalition travailleurs-libéraux, avons-nous dit, a été la force motrice de la défense de la clause sociale. Dans tous les chapitres à l'étude, nous avons relevé à partir des sources inventoriées que les membres de la coalition ont défendu la clause sociale dans une perspective internationaliste. Pour l'ensemble de ses défenseurs, la clause sociale constitue un moyen d'éviter que des pays renoncent à mettre en œuvre des normes du travail dans le but d'attirer des entreprises et des investissements sur leurs territoires. Avec la mobilité croissante des firmes, il est impératif d'assurer que l'ouverture réciproque des marchés se fasse sur des bases saines et équitables. Dans la plupart des témoignages consultés, il est souligné que le respect des normes du travail est au moins aussi important pour les travailleurs des pays en développement que pour les travailleurs américains. Il s'agit de susciter une dynamique d'harmonisation vers le haut garante d'un développement économique et social soutenu par l'augmentation d'un commerce à la fois plus libre et plus responsable. L'argumentation qui ressort des témoignages se situe clairement dans le champ du libéralisme réformiste.

Au niveau des modalités de formulation des clauses sociales, celles-ci se situaient systématiquement à l'intérieur du paradigme tracé par le système de 1934. Les principes d'équité et de réciprocité ont été respectés. Les outils de mise en œuvre respectaient tous à la fois le cadre de la politique commerciale américaine et le système commercial multilatéral. Il y a toutefois une exception. L'introduction des normes du travail comme une pratique

déraisonnable à partir de la section 301 de la loi commerciale de 1988 était clairement unilatérale et incompatible avec le GATT. La modalité d'utilisation de cette disposition pouvait mener à une interprétation contraire à celle que nous défendons. Dans ce cas précis, l'argumentation de la clause sociale protectionniste peut sembler plus appropriée. Cela dit, il convient d'apporter deux précisions. Premièrement, cette mention s'est produite dans la perspective de faire avancer la clause sociale au sein de l'agenda multilatéral. Il s'agissait essentiellement de faire pression sur les pays récalcitrants afin qu'ils acceptent de discuter des normes du travail au sein du GATT (une stratégie qui a par ailleurs échoué). Deuxièmement, cette section de la loi 301 n'a jamais été mobilisée au titre des DTIR depuis sa ratification. Les défenseurs des droits du travail ont cherché à tester toutes les clauses sociales à leur disposition, sauf celle-ci. Cela revient à dire que si cette clause sociale avait des relents nationalistes, elle n'a jamais été mise en œuvre.

En conclusion, l'hypothèse 3 est partiellement validée. L'essentiel des clauses sociales américaines suit des principes et des procédures à vocation internationaliste, ce qui est conforme à l'hypothèse. Toutefois, la loi commerciale de 1988 intégrait une clause sociale dont l'esprit était nationaliste, ce qui infirme en partie cette hypothèse.

Hypothèse 4. Les différents gouvernements américains et les membres de la coalition travailleurs-libéraux ont tenté d'utiliser la position hégémonique des États-Unis pour faire adopter la clause sociale à l'échelle internationale.

Depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale, les États-Unis sont incontestablement la principale puissance économique à l'échelle du globe. Cette position leur a donné l'occasion d'édifier un ordre conforme à leurs attentes après 1945. Dans les négociations commerciales, les États-Unis ont fixé l'agenda jusque dans les années 1960. Si la reconstruction de l'Europe et du Japon leur a imposé de partager cette tâche par la suite, ils ont toujours eu un rôle prépondérant dans les différents pourparlers internationaux. Ceci ne signifie pas qu'ils aient toujours eu gain de cause, mais, plutôt, que leurs choix et priorités ont généralement prévalu sur ceux des autres nations. Dans le cas de la clause sociale, les États-Unis ont tenté d'user de leur pouvoir de négociation pour l'inclure dans l'agenda international.

Lors des négociations en vue de créer l'OIC, les États-Unis ont contribué à faire figurer l'article sur les normes équitables de travail dès 1946 dans le texte de la charte. Le choix des États-Unis, soutenu par d'autres, a donc été validé à ce moment-là. Par la suite, dans les années 1970, les États-Unis ont tenté d'ouvrir le débat sur les normes du travail après le Cycle de Tokyo. Dans un contexte où leur prééminence était contestée, les Américains n'ont pas été capables de miser sur leur pouvoir de rétorsion, ni sur leur capacité de persuasion, pour intégrer la clause sociale dans l'agenda du GATT (cf. chapitre 4). Il en a été de même pendant la période 1986-1990, lors de la première phase des négociations du Cycle de l'Uruguay. Prenant acte de cet affaiblissement de leur position, les États-Unis ont alors cherché à promouvoir la clause sociale à une plus petite échelle. Ils ont utilisé les programmes préférentiels dès 1984 pour obliger les pays en développement bénéficiaires à respecter certaines normes du travail (les DTIR) s'ils voulaient accéder à leur grand marché. De la même manière, lors des négociations de l'ALÉNA, alors que les autres parties contractantes y étaient très réticentes, les Américains ont profité de leur position privilégiée pour exiger la mise en place d'un accord parallèle dans le domaine du travail (cf. chapitre 5 et 6).

Ensuite la clause sociale a fait son retour au niveau multilatéral (idem). Si les négociations ont tourné court lors de la Conférence de Marrakech (1994), elles ont abouti à une timide mention dans la déclaration ministérielle de Singapour en 1996. Celle-ci n'aurait probablement jamais vu le jour sans l'influence du gouvernement américain. La Déclaration est loin d'être satisfaisante, mais elle servit de tremplin pour mobiliser d'autres forums internationaux (chapitre 7). Les États-Unis ont d'abord mobilisé l'OCDE sur la question. Le rapport qui en découla en 1996, fruit d'un compromis, a fait ressortir que certains droits des travailleurs sont universels. Cette universalité a par ailleurs été consacrée par la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail de l'OIT (1998). Celle-ci a été, une fois encore, largement soutenue par le gouvernement américain qui a mis tout son poids dans la balance, de la conception de la déclaration à la ratification. Cela a permis au gouvernement américain de revenir à la charge à l'OMC, lors de la Conférence de Seattle (1999). L'administration a profité de son statut d'hôte pour inclure dans l'ordre du jour de la conférence une journée consacrée au thème du lien entre commerce et normes du travail. Pour des raisons de ratés stratégiques, la proposition américaine a été rejetée d'emblée, les

discussions ont failli aboutir à la création d'un groupe de travail, sauf que la Conférence se terminait sans déclaration ministérielle. L'OMC n'avait donc plus d'agenda, sur la question des normes du travail comme sur le reste. Dans les années 2000, dans un contexte où les membres de l'OMC n'arrivaient à s'entendre sur aucun sujet, la problématique du lien entre commerce et normes du travail a disparu des discussions. D'ailleurs, l'agenda de Doha pour le développement excluait la question (2001, chapitre 8).

Dans ce contexte, les États-Unis ont reporté les discussions portant sur la clause sociale à l'échelle bilatérale. Les administrations Clinton puis Bush ont négocié dix accords commerciaux bilatéraux (Cambodge, Jordanie, Singapour, Chili, Maroc, Australie, Amérique centrale et République dominicaine, Oman, Bahreïn et Pérou). À chaque fois y figurait une clause sociale, fruit d'une exigence des négociateurs américains.

Depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale jusqu'à aujourd'hui, les États-Unis ont donc toujours tenté d'utiliser leur position privilégiée pour faire avancer la clause sociale. Leur capacité à y arriver a décru avec le temps, et les a conduits à se tourner vers le bilatéralisme, avec un certain succès. L'hypothèse 4 est donc partiellement confirmée.

Cela dit, il faut compléter la réponse puisque l'hypothèse évoque aussi le rôle joué par la coalition travailleurs-libéraux. Comme nous l'avons illustré, dans la configuration globale, les acteurs non gouvernementaux américains ont investi le champ de la diplomatie économique afin de faire avancer leur cause. Cette stratégie a commencé à poindre dans les années 1980 (chapitre 5). Durant cette période, suite à l'introduction des normes du travail dans le SGP, les syndicats et ONG américains ont conclu des alliances avec certaines organisations du Sud pour dénicher et dénoncer les pratiques non conformes aux DTIR. Ces alliances informelles ont permis nouer des liens de solidarité qui se sont ultérieurement solidifiés. L'organisation de coalitions transnationales a surtout vu le jour avec l'ALÉNA (chapitre 6). La profonde opposition des syndicats américains à son encontre les a obligés à rencontrer leurs homologues canadiens et mexicains. S'ils n'ont pu infléchir la négociation de l'accord, ils sont néanmoins parvenus à y faire inclure un accord parallèle sur le travail (ANACT), et ce même si le résultat leur a semblé loin de leurs attentes. C'est fort de cette expérience que les syndicats et associations américains ont alors cherché à construire une coalition internationale de mouvements favorables à la clause sociale. Dans la perspective de

la Conférence de Singapour (OMC, 1996), l'AFL-CIO a influencé la stratégie de la Confédération internationale des syndicats libre afin de demander à l'OMC d'inclure une clause sociale. Les ONG comme l'ILRF ont joué un rôle moteur dans la constitution d'un réseau d'organisations sociales du Nord et du Sud favorables à la clause sociale. Leur expertise sur la question leur a permis d'animer de nombreuses formations et de convaincre un nombre important d'acteurs quant au bien-fondé d'une telle mesure. Cette influence des mouvements sociaux américains ne s'est pas arrêtée en si bon chemin.

À l'OCDE, comme à l'OIT (chapitre 7), par le biais de représentants syndicaux, les membres de la coalition ont usé de toutes leurs forces pour faire avancer leur cause, contrebalançant ainsi l'influence des employeurs méfiants ou hostiles. En 1999, lors de la Conférence de Seattle, les membres de la coalition travailleurs-libéraux ont manifesté dans les rues de la Capitale de l'État de Washington. Cela été l'occasion de poursuivre le combat politique pour ajouter à la gouvernance de la mondialisation un volet social significatif. Si d'autres mouvements plus radicaux étaient eux aussi présents, les réformistes pouvaient quand même compter sur des forces croissantes pour défendre leur projet. L'échec de Seattle, les attentats du 11 septembre et la politique hostile de Bush ont par la suite coupé leur élan (chapitre 8). Si les organisations faisant vivre la coalition travailleurs-libéraux tentent toujours d'orienter en leur faveur la politique commerciale américaine, elles ont diminué leurs efforts pour mettre en œuvre des coalitions internationales, dans la mesure où la question a été exclue de l'agenda de l'OMC. Toutefois, il convient de préciser que leur expérience a été bénéfique à la Commission sur la dimension sociale de la mondialisation mise en place par l'OIT. Dans la configuration globale, particulièrement à partir des années 1990, il semble que la coalition travailleurs-libéraux américaine a mobilisé ses forces pour promouvoir l'agenda de la clause sociale auprès des acteurs sociaux d'autres pays, et auprès de regroupement internationaux. L'hypothèse 4 est donc vérifiée dans ce cas-ci.

Hypothèse 5. Si la clause sociale est un projet hégémonique, il n'est pas un projet prédateur : c'est une proposition visant un développement économique et social équitable de tous les pays. La clause sociale est une projection des aspirations de groupes progressistes américains, et ces aspirations impliquent l'adoption et la promotion de valeurs spécifiques (libertés individuelles, démocratie et droits de l'homme, droits économiques et sociaux). À l'image du symbole du progrès social aux États-Unis, la clause sociale est selon ses promoteurs, un moyen d'exporter le New Deal. À ce titre, elle vise à satisfaire autant les intérêts des pays développés que ceux des pays en développement, à moyen et à long terme.

Cette hypothèse découle logiquement des hypothèses 1, 2, et 4. En bref, 1) la clause sociale est le produit du libéralisme réformiste ; 2) la coalition travailleurs-libéraux ont usé de leur influence pour l'intégrer dans l'agenda américain ; et 3) la coalition a cherché à profiter de la position hégémonique des États-Unis pour pousser la mise en œuvre d'une telle clause. Il en découle que dans le dossier des clauses sociales, l'hégémonie en question a été utilisée pour promouvoir un projet d'inspiration réformiste. Cela implique trois conséquences.

Premièrement, l'agenda américain, comme nous l'avions supposé, suit des trajectoires répondant à différentes visions du monde. Il est évident que l'OMC et les accords bilatéraux ont été utilisés pour défendre des mesures conformes au paradigme libéral orthodoxe. Cet agenda a été poussé par les entreprises et a connu à de nombreux succès. Toutefois, en parallèle, l'agenda réformiste a lui aussi été mis de l'avant, parfois dans les mêmes accords. Cela a prêté à confusion et a probablement nui au projet de clause sociale. Certains groupes ou pays ont pu prétendre à tort ou à raison que la clause sociale faisait partie d'un agenda global, à la fois néolibéral et défavorable aux pays les plus démunis. Durant le Cycle de l'Uruguay, les PED ont accepté la libéralisation des services ou encore la création d'un accord régissant les droits de propriété intellectuelle. Ils estimaient avoir fait trop de concessions ce qui les ont mené à faire barrage au sujet des normes du travail.

Deuxièmement, bien que réformiste et progressiste, l'agenda des clauses sociales n'est pas moins l'émanation d'une histoire et d'une culture particulière, celle des États-Unis. Lorsque nous avons avancé que les clauses sociales revenaient à exporter le New Deal, cela sous-entendait que l'esprit de ces règles répondait à une vision progressiste très particulière ; celle qui a fait les beaux jours des politiques sociales aux États-Unis. Cette projection d'un ordre

national n'était pas issue d'une volonté d'imposer son propre modèle, même si l'expression concrète de l'internationalisme réformiste pouvait le faire penser. Les progressistes américains qui composent la coalition travailleurs-libéraux sont animés par la volonté de bien faire. Leur éthique d'engagement vise à offrir aux travailleurs des autres pays la chance de s'organiser et de bénéficier de droits égaux. Ceci n'empêche pas que la manière de présenter les droits des travailleurs est marquée par une conception américaine de ceux-ci. Cette vision particulière a clairement empêché un consensus international, car elle semblait provenir de l'extérieur. Le mouvement de retour vers l'OIT (DDFT) est à ce titre salutaire. En effet, grâce à la DDFT, l'universalité des droits fondamentaux repose sur des conventions internationales dont la composition reflète un consensus des membres, ce qui la rend incontestable.

Enfin, troisièmement, bien que marquées par un esprit progressiste typiquement américain, les clauses sociales effectivement mises en œuvre ont respecté l'esprit internationaliste et ont laissé des marges de manœuvre aux pays en développement. Si la clause sociale avait été une émanation du protectionnisme, son résultat concret aurait été un blocage du commerce. Comme cela ne s'est pas produit, il faut fournir une explication alternative. Le chapitre 9 dresse un portrait très explicite du sujet : avant d'en arriver à des sanctions financières ou commerciales, un pays doit être coupable de pratiques sociales prédatrices à la fois explicites et répétées. Les procédures encadrant les clauses sociales sont suffisamment complexes pour filtrer les demandes, assurer leur légitimité et offrir un débouché mesuré. Dans les programmes unilatéraux de préférences, comme dans les accords commerciaux, de nombreuses étapes de consultations intergouvernementales précèdent toutes les décisions prises. Les pays sur la sellette ont de nombreuses chances d'identifier les pratiques mises en cause et de trouver des moyens légaux et organisationnels pour les éradiquer, mais peut-être, les pratiques laissent-elles trop de latitude aux gouvernements et aux entreprises fautives. Comme les clauses sociales étudiées sont le produit de la politique commerciale américaine, les procédures dont elles dépendent sont imbriquées dans cette institution dont la vocation première est de promouvoir une ouverture équitable et réciproque des marchés. Les garde-fous qui en découlent suffisent à éviter toute dérive protectionniste des clauses sociales. Suite à ces trois explications, l'hypothèse 5 nous semble donc elle aussi validée.

Hypothèse 6. Les rapports internationaux suivent deux configurations. Dans la configuration internationale, la diplomatie économique est essentiellement multilatérale et intergouvernementale (1945-1980). Dans la configuration globale (1980-...), la diplomatie économique se pratique aussi dans des clubs d'États (bilatéralisme) ; et les acteurs non gouvernementaux peuvent être associés aux négociations. En conséquence, lors des pourparlers entourant l'introduction de la clause sociale, on passe d'une négociation d'État à État à une négociation pluripartite, comme nous l'avons déduit à partir du modèle de diplomatie hexagonale.

Cette dernière hypothèse cherchait à évaluer la pertinence d'une partie de notre cadre analytique. Nous avions supposé que, dans la configuration internationale, la formulation de la politique commerciale consiste en une délibération interne, fruit des conflits d'intérêts, des débats d'idées et des contraintes institutionnelles propres à chaque nation. Au niveau international, la diplomatie économique consistait en une négociation entre États dans une enceinte multilatérale. Dans la configuration globale, le nombre d'acteurs de la diplomatie économique internationale est multiplié : les acteurs non gouvernementaux (société civile) et les entreprises interviennent directement. Aussi, cette dimension s'ajoute à la configuration internationale bien plus qu'elle ne la remplace.

Le portrait que nous avons dressé au sujet de la clause sociale semble correspondre assez fortement à cette représentation. Lors des négociations entourant l'OIC, mais aussi dans les années 1970, les négociations commerciales restaient l'apanage des États dont les propositions émanaient de leur propre mode de délibération interne. Durant cette période, les clauses sociales proposées par les États-Unis étaient défendues par le gouvernement, à l'intérieur des enceintes multilatérales. La donne a changé à partir des années 1980. Trois éléments ont marqué l'émergence de la configuration globale : 1) l'introduction des « nouveaux sujets » dans les négociations commerciales (investissements, propriété intellectuelle, puis environnement, et normes du travail) ; 2) la prolifération de forums et d'accords bilatéraux marquant une nouvelle ère de la diplomatie économique entre États ; et 3) l'intervention croissante des acteurs non gouvernementaux dans le champ de la diplomatie économique. Cette configuration a commencé à prendre forme dans les années 1980. Les nouveaux sujets sont apparus dans les négociations du Cycle de l'Uruguay, et les États-Unis

ont entamé le tournant bilatéral de leur politique commerciale. Dans le cas de la clause sociale, il a fallu attendre les années 1990 pour qu'elle se matérialise. C'est durant cette décennie que l'ALÉNA a été accompagné de l'ANACT, une clause sociale régionale. Par ailleurs, comme nous l'avons illustré dans l'analyse consacrée à l'hypothèse 4, c'est durant cette période que la coalition travailleurs-libéraux a cherché à entamer un virage diplomatique en internationalisant son combat. Cette stratégie avait alors deux objectifs. Premièrement, elle voulait créer un réseau international d'organisations favorables à la clause sociale, principalement à travers une diplomatie entre sociétés civiles. Deuxièmement, elle cherchait à défendre, dans les forums internationaux de négociation, une position favorable à une clause sociale, soit une diplomatie entre sociétés civiles et États. Cette nouvelle configuration a débouché sur la mise en œuvre d'alliances internationales en faveur ainsi qu'en défaveur de la clause sociale, dont les composantes relevaient à la fois de l'ancienne et de la nouvelle diplomatie économique. Le découplage international /global, conforme à notre hypothèse, semble donc utile pour mieux comprendre le fonctionnement des négociations économiques internationales dans un monde intégré et complexe comme le nôtre.

Épilogue.

Nous pouvons tirer un bilan global de notre thèse. Pour ce faire, nous organiserons notre propos en deux points distincts.

1. Cette thèse nous a permis de mettre en place un cadre théorique institutionnaliste dont on a pu constater l'efficacité. En mêlant l'étude des institutions, des intérêts et des idées, nous avons cerné la complexité de la problématique soulevée. En utilisant cette grille pour comprendre l'émergence de la clause sociale, nous avons analysé les faits et recouru à l'histoire pour mieux la comprendre. L'économie politique internationale gagne à être analysée à l'aide d'une grille de lecture permettant de comprendre l'émergence d'actions collectives dont le moteur n'est pas strictement matériel. Dans ce sens, nous avons dépassé

les modèles théoriques orthodoxes, même si certains de leurs concepts reformulés en vue de répondre à la théorie institutionnaliste ont été utiles à l'analyse. Aussi, les approches hétérodoxes, si elles ont pu offrir des pistes de recherche intéressantes, souffraient selon nous de travers auxquels nous avons tenté de remédier. L'approche britannique, dont nous nous sommes inspirés pour expliciter le phénomène de la diplomatie hexagonale, semble quant à elle souffrir d'un déficit théorique lié à l'auteure (Susan Strange) qui l'a développée. Par ailleurs, les approches critiques (néogramsciens, néomarxistes) ont tendance à prêter *a priori* des intentions aux acteurs en fonction des relations de production ou des relations de pouvoir. Si nous reconnaissons volontiers notre dette à leur égard au sujet du concept d'hégémonie, et si nous partageons l'idée selon laquelle, dans le contexte global, il ne faut pas se limiter à l'étude des relations interétatiques, nous nous sommes distancés des présupposés ontologiques, faisant de l'hégémon un prédateur ou un profiteur. Par ailleurs, si la relation entre les variables évolue en fonction des configurations historiques, nous avons considéré les phénomènes étudiés à partir d'une grille d'analyse de nature plus explicative que compréhensive. Nous avons donc tenté de prendre une nouvelle voie pour parler d'économie politique internationale. Cette nouvelle voie a cherché aussi à dépasser les analyses institutionnalistes existantes. Premièrement, il nous a semblé que les travaux de cette école étaient parfois trop limités à l'étude des politiques nationales et des politiques comparées. Cette orientation s'explique facilement par le fait que le cœur des institutions a été historiquement lié aux États-nations souverains. Cela dit, avec la globalisation, il importe de rompre avec cette orientation unilatérale. Deuxièmement, les analyses institutionnalistes ont justement tendance à nier ou à minimiser l'effet de l'intégration économique sur les modèles nationaux. C'est pourquoi, avec un cadre combinant l'analyse de la formulation d'une politique nationale avec l'étude du contenu des négociations économiques internationales, nous avons rompu avec cette vision des choses, à partir d'une grille rendant compte de la configuration globale. Une étude s'attardant au phénomène de clause sociale se devait d'être complexe. Une analyse statocentrée nous aurait fait perdre de vue les acteurs sociaux, tandis qu'une autre centrée exclusivement sur les classes nous aurait menés à minimiser le poids d'acteurs fondamentaux (les ONG, les États). De cette grille articulant idées, intérêts et institutions, nous avons pu dégager la multiplicité des acteurs publics et privés mêlant leurs

forces sur de multiples forums nationaux et internationaux pour défendre ou combattre la clause sociale. Nous avons pu mesurer l'influence des acteurs américains dans ce combat.

2. Il serait par ailleurs intéressant de tester la pertinence de la grille d'analyse sur d'autres cas d'étude (la clause sociale en Europe), ou encore sur d'autres thématiques (environnement, propriété intellectuelle, finance, etc.). Nous avons choisi de nous concentrer sur les acteurs américains. Cela dit, d'autres gouvernements et acteurs non gouvernementaux ont été impliqués dans l'émergence du débat sur la clause sociale. Nous pensons particulièrement aux pays d'Europe du Nord (Suède et Norvège), à certains autres d'Europe continentale (France et Italie). Il pourrait s'avérer intéressant de se pencher sur la façon dont s'est constituée leur préférences, tout comme il serait pertinent d'analyser la stratégie des acteurs impliqués, et d'en voir le débouché européen (UE). De même, il s'avèrerait enrichissant de traiter de la gouvernance environnementale, financière, etc. dans un perspective articulant interêt, idées et institutions d'une part, et imbricant l'étude des niveaux nationaux, internationaux / transnationaux d'autre part. Une autre piste de recherche envisageable à l'avenir consisterait à approfondir la dimension transnationale des campagnes favorables à la clause sociale. Nous avons abondamment souligné l'influence des acteurs non-gouvernementaux américains au sein de la coalition pro-clause sociale au sein de ce travail. Il s'avèrerait tout aussi intéressant de porter une reflexion sur la façon dont ces réseaux transnationaux se sont constitués, sur le contenus des débats et des négociations qui se sont déroulés entres les ONG et les organisations syndicales internationales qui ont participé à cette coalition.

3. Arrivés au terme de cette étude sur la clause sociale, nous pouvons dresser un bilan de la stratégie américaine pour l'implanter. Nous avons pu établir un premier bilan dans le chapitre 9. Ce bilan cherchait à cerner l'effet des clauses sociales mises en œuvre par les États-Unis à partir des faits. Dans ce point, nous porterons un jugement sur les clauses sociales. Quel a été l'effet principal de cette stratégie, et a-t-elle été efficace ? Les clauses sociales sont-elles d'une quelconque utilité ? Le débat a-t-il permis de faire avancer le droit des travailleurs ?

D'emblée, nous pouvons affirmer que la stratégie américaine (et celle de la coalition travailleurs-libéraux) pour défendre l'implantation de clauses sociales s'est traduite par un succès mitigé.

Succès avant tout, parce que les droits des travailleurs ont progressé dans la hiérarchie des priorités internationales. Dans les années 1980, le néolibéralisme semblait un horizon intellectuel indépassable, ce qui a conduit nombre de gouvernements à mettre la priorité sur la question de la libéralisation du commerce, ainsi que sur la gouvernance de l'investissement et de la propriété intellectuelle. Depuis, la mise en place à l'échelle internationale de mécanismes protégeant les droits des travailleurs a fait son chemin. Un nombre significatif d'accords bilatéraux et de mécanismes unilatéraux de préférences sont aujourd'hui greffés de clauses sociales plus ou moins efficaces. L'OIT s'est relancée et a retrouvé une respectabilité qu'elle avait perdue. Par ailleurs, le néolibéralisme a vécu, et si les autres options politiques tardent à se dessiner, une place substantielle se dégage pour une option progressiste.

Cela dit, il ne faut pas non plus se fermer les yeux, l'agenda de la clause sociale est loin d'avoir terminé son chemin. La méfiance à l'égard d'une instance liant commerce et normes du travail reste tenace dans la plupart des pays en développement. Ces derniers persistent à y voir du protectionnisme ou de l'impérialisme dans un contexte où les pays développés tardent à leur ouvrir davantage leurs marchés. Les mouvements sociaux du Sud sont cependant plus ouverts à la problématique qu'autrefois, bien que certains persistent dans leur résistance face à la clause sociale. L'aspect proprement américain de la stratégie de la coalition travailleurs-libéraux renforce cette réticence, et une approche davantage fondée sur un dialogue entre organisations du Nord et du Sud serait probablement plus efficace. Par-dessus tout, si la clause sociale a fait des progrès depuis 30 ans, les agendas économiques en ont quant à eux fait bien plus[1]. Le Cycle de l'Uruguay a débouché sur l'OMC et un programme de libéralisation très important. Les accords commerciaux régionaux et bilatéraux ont eux aussi

[1] Robert O'Brien, « 13. The varied paths to minum global labour standards », in Jeffrey Harrod et Robert O'Brien (dir.), *Global Unions?: Theory and Strategies of Organized Labour in the Global Political Economy*, London : Routledge, 2002, pp. 221-234.

permis de faire avancer l'agenda des entreprises, avec des règles offrant des garanties juridiques aux firmes qui désirent internationaliser leurs activités. Le décalage entre les droits des entreprises et ceux des travailleurs est loin d'avoir été comblé, ce qui accroit l'urgence d'obtenir des outils internationaux substantiels pour mieux les défendre[2].

À ce titre, les clauses sociales, telles que définies par les États-Unis, souffrent d'un vice de fabrication. Alors qu'elles visent à défendre les millions de travailleurs exposés à la concurrence internationale, elles ont toujours été défendues par des minorités.[3] Au départ, seuls quelques ONG, syndicats et dirigeants politiques se sont portés à leur défense. Si la coalition favorable à la clause sociale s'est progressivement élargie, les mouvements sociaux et politiques progressistes ne se sont pas tous réunis sous leur bannière. La clause sociale étant souvent associée à des accords de libre-échange, elle a souvent été critiquée par les mouvements plus radicaux du fait qu'elle cherchait à amender ces traités plutôt qu'à les défaire. Ainsi, défendre une clause sociale aurait signifié se compromettre en acceptant de défendre des accords globalement nocifs. Si l'argument est défendable, il convient de se demander pourquoi les défenseurs de la clause sociale n'ont pas réussi à renverser la perspective. De vraies clauses sociales substantielles n'auraient-elles pas été le moyen de neutraliser les effets pernicieux des accords de libre-échange ? Bien évidemment, si c'était le cas, les entreprises et les conservateurs les auraient davantage combattues, comme ils ont combattu les droits nationaux du travail avant de s'en accommoder. Pour synthétiser cet argument, il nous semble qu'il aurait été pertinent d'établir un front commun rassemblant toutes les forces progressistes pour obtenir de vraies clauses sociales, et ainsi faire bifurquer les voies de l'intégration dans le sens du progrès social. Et si cela a échoué, nous estimons que la responsabilité revient autant à ceux qui s'opposent avec intransigeance aux accords commerciaux qu'au trop petit nombre de ceux qui ont défendu la clause sociale, ne trouvant pas les moyens d'infléchir plus significativement le sens de la globalisation. Espérons que l'avenir offrira l'opportunité de construire un front progressiste, à partir duquel « l'autre

---

[2] Robert O'Brien, « Continuing Incivility : Labor Rights in a Global Economy », *Journal of Human Rights*, vol. 3, n° 2 (2004), pp. 203–214.
[3] Peter Waterman, « Capitalist Trade Privileges and Social Labor Rights », *WorkingUSA*, vol. 5, n° 1 (2001), pp. 70–86.

monde possible » sera opposé constructivement aux projets économiques et politiques favorables aux acteurs privés qui bénéficient de règles qui leur sont toujours plus favorables.

> « La clause sociale qui veut relier le mouvement des marchandises au respect des conventions sociales décidées en commun, n'est peut-être pas la bonne mesure technique pour atteindre son but. Symboliquement en tous cas, elle exprime avec force cette idée fondamentale que développement économique et développement social doivent être réconciliés pour œuvrer à des sociétés humaines vivables. » [4]

> «- Sam Gamegie : C'est comme dans les grandes histoires, Monsieur Frodon. Celles qui importaient vraiment, celles où il y avait danger et ténèbres. Parfois on ne voulait pas connaître la fin, car elle ne pouvait pas être heureuse, comment le monde pouvait redevenir comme il était avant avec tout le mal qui s'y était passé ? Et en fin de compte, elle ne fait que passer cette ombre, même les ténèbres doivent passer. Un nouveau jour viendra et lorsque le soleil brillera, il n'en sera que plus éclatant. C'était ces histoires dont on se souvenait, qui signifiaient tellement, même lorsqu'on était trop petit pour comprendre. Mais je crois, Monsieur Frodon, que je comprends, je sais maintenant, que les personnages de ces histoires avaient trente-six fois l'occasion de se retourner, mais ne le faisaient pas. Ils continuaient leur route, parce qu'ils avaient foi en quelque chose.
> - Frodon Saquet : En quoi avons-nous foi, Sam ?
> - Sam Gamegie : Il y a du bon en ce monde, Monsieur Frodon, il faut se battre pour cela. »[5]

[4] Mounier, « La clause sociale dans la mondialisation de l'économie ».
[5] Peter Jackson et al., *Le seigneur des anneaux. II. Les deux tours*, New Line Home Entertainment : distribué au Canada par Alliance Atlantis, 2003.

APPENDICE A

IDENTIFICATION DES PRINCIPAUX INDIVIDUS ET REGROUPEMENTS ASSOCIÉS À LA COALITION « TRAVAILLEURS-LIBÉRAUX » (1980-2008).

Appendice A. Identification des principaux individus et regroupements associés à la coalition « travailleurs-libéraux » (1980-2008).

Intellectuels et *think tanks*		
Nom de l'organisme d'attache	**Personnes clés**	**Période d'implication**
	Lance Compa	1980-…
	Kathy Selvaggio	1980-…
	Tim Shorrock	1980-…
	Terry Collingsworth	1990-…
Institute for policy studies	John Cavanagh	1980-…
Economic policy institute	Josh Bivens	1990-…
Institute for Global Labour and Human Rights		
International Human Rights Law Clinic		1990-…
ONG		
Nom de l'organisme d'attache	**Personnes clés**	**Période d'implication**
International Labor Rights Fund (ILRERF, puis…)	Pharis Harvey, Jeffrey S. Vogt	1980-…
Fair Labor Association		1990-…
Alliance for global justice		1990-…
National Labor Committee		1990-…
America's Watch	Holly Burkhalter	1980-…
Human Rights for Workers		1996-…
Human Rights Watch		1990-…
Labor Defense Network		1997-…
Public citizen		1992-…
Public Voice		1990-…
Bread for the world	Peter Ollinger	1980-…
Citizen Trade Campaign		1992-…
Coalition for Justice in Maquiladoras		1990-…
Consumer Federation of America		1990-…
Co-op America / green america		1980-…
Corp watch		1990-…
Fair Trade Federation		1990-…
Global Exchange		1988-…
CISPES		1980
Campaign for Labor Rights		1995-…
Child Labor coalition		1995-…
Jobs with Justice		1990-…
Lawyer committee on human rights		1990-…

ONG (suite)		
Nom de lôorganisme dôattache	**Personnes clés**	**Période dôimplication**
Labor Council for Latin American Advancement		1995-…
National Consumer League		1980-…
People for fair trade		1990-…
Resource Center of the Americas		1990-…
Rugmark Foundation USA		1995-…
Support Committee for Maquiladora Workers		1993-…
Sweatshop Watch		1995-…
The Center for Constitutional Rights		
U.S. Labor Education in the Americas Project (US/LEAP)		1990-…
United Students Against Sweatshops		1990-…
Washington Office on Haiti	Allan Ebert	1980-1984
Washington Office on Latin America		1990
American civil liberties union		1995-…
American Friends Service Committee		1990-…
As You Sow Foundation		1992-…
Bangor Clean Clothes Campaign		1997-…
Syndicats		
Nom de lôorganisme dôattache	**Personnes clés**	**Période dôimplication**
AFL-CIO	Steve Beckman, Thea Lee	1988-…
American federation of government employees	Ben Davies	1990-…
American Federation of State, County and Municipal Employees, (AFSCME), USA		2000-…
Association of Flight Attendants		2000-…
International Association of Machinists and Aerospace Workers, (IAM), USA	Barbara Shailor	1980-…
International Brotherhood of Teamsters		1993-…
Paper, Allied-Industrial, Chemical & Energy Workers International Union, (PACE), USA		1995-…
Radio and machine workers for America		1980-…

Syndicats		
Nom de lôorganisme dôattache	**Personnes clés**	**Période dôimplication**
Communications Workers of America		1996-…
Service Employees International Union,		1998-…
UNITE		2000-…
United Automobile, Aerospace and Agricultural Implement Workers of America, (UAW), USA	Lee Price	1980-…
United Brotherhood of Carpenter and Joiners of America		1980-…
United Electrical, Radio and Machine Workers of America (UE), USA		1980-…
United food and commercial workers	Stan Gacek	1980-…
United Paperworkers International Union		
United steel worker of America	Jack Sheehan	1980-…
Associations religieuses		
Nom de lôorganisme dôattache	**Personnes clés**	**Période dôimplication**
LA Jewish Committee for Worker Justice		1990-…
NY State Labor-Religion Coalition		1980-…
Interfaith Center for Corporate Responsibility		1990-…
Acteurs politiques		
Nom de lôorganisme dôattache	**Personnes clés**	**Période dôimplication**
Représentant	Donald Pease, Bill Goold (assistant)	1980-1995
Département du travail	Robert Reich	1993-1997
Département du travail	Sandra Polaski	1997-2001, puis 2009-…
Congressional progressive caucus		1980-…
Représentant	Sander Levin	1993-…
Représentant	Charles Rangel	1999-…
Représentant	Nancy Pelosi	2006-…

BIBLIOGRAPHIE

SOURCES PRIMAIRES

ÉTATS-UNIS

Congrès

Lois commerciales

United States, *Trade Act of 1974*, Pub. L. N° 93-618, § 121, 88 Stat. 1978, 1975.

———. *Caribbean Basin Economic Recovery Act*, 19 U.S.C. §§ 2701-2707, 5 août 1983, P.L. 98-67, 98th Congress, H.R. 2973.

———. *Generalized System of Preferences Renewal Act of 1984*, 19 U.S.C. §§ 2464-2465, 30 octobre 1984, P.L. 98-573, 98th Congress, H.R. 3398.

———. *Omnibus Trade and Tariff Act of 1984*, 98 Stat. 3401 et seq, 30 octobre 1984. P.L. 98-573, 98th Congress, H.R. 3398.

———. *Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988*, HR3, Report 100-576. 19 U.S.C. § 2901 note, 23 août 1988, P.L. 100-418, 100th Congress, 1988,H.R. 4848.

———. *Caribbean Basin Economic Recovery Expansion Act of 1990*, 19 U.S.C. §§ 2701-2707, 20 août 1990, P.L. 101-382, 101st Congress, H.R. 1594.

———. *Andean Trade Preference Act*, 19 U.S.C. §§ 3201-3206, 4 décembre1991, P.L. 102-182, 102nd Congress, H.R. 1724.

———. *North American Free Trade Agreement Implementation Act*, 19 U.S.C. § 3301 et seq., 8 décembre 1993, P.L. 103-182, 103rd Congress, H.R. 3450.

———. *Caribbean Basin Trade Partnership Act*, Title II, of the Trade Act of 2000, 18 mai 2000, 106th Congress, Pub. L. 106-200.

———. *African Growth and Opportunity Act*, 19 U.S.C. § 3202, Title I, of the Trade and Development Act of 2000, 18 mai 2000, 106th Congress, Pub. L. 106-200.

———. *Bipartisan Trade Promotion Authority Act of 2002*, 19 U.S.C. §§ 3801-3813, 6 août 2002, P.L. 107-210, 107th Congress, H.R. 3009.

Auditions du Congrès et document relatifs aux comités du Congrès

House Committee on Ways and Means « US-Peru FTA Represents a “New Deal” for International Trade Committee schedules informal mark-up of FTA for Tuesday », Washington D.C., September 25

House Committee on Ways and Means « US-Peru FTA Represents a "New Deal" for International Trade Committee schedules informal mark-up of FTA for Tuesday », Washington D.C., September 25

House Committee on Ways and Means, « Ways and Means Members Support US-Peru FTA » , Washington D.C., Tuesday, September 25, 2007

House Committee on Ways and Means, « Chairman Rangel, President Garcia Usher in Historic New Era in Trade Congress will consider US-Peru FTA upon return in the Fall », Washington D.C., August 8, 2007

House Committee on Ways and Means, « A New Trade Policy for America », Washington D.C. Disponible à l'adresse URL : http://waysandmeans.house.gov/media/enewsletter/5-11-07/07%2005%2010 %20New% 20Trade%20Policy%20Outline.pdf

Matsui, Doris, « Peru retains full flexibility to change its social security system », United States, US Congress Committee on rules, Washington D.C.

United States Congress, House of Representatives, *Bipartisan trade promotion authority act of 2001, report together with additional and dissenting views*, rept. 107-249, One Hundred Seventh Congress, first session, Washington D.C. : U.S. Govt. Print. Off., 2001.

———. *Conference report on H.R. 3009, Trade act of 2002*, « Statement of Sander Levin, Dem, Mich. », One Hundred Seventh Congress, first session, Washington D.C. : U.S. Govt. Print. Off., CR, 7/26/2002, H5969-5986, p. H5976.

United States Congress, House of Representatives, Committee on education and labor and Committee on insular affairs, *Joint field Hearing to address proposed North American Free Trade Agreement with Mexico and Canada*, Hearings, One Hundred Second Congress, second session, Washington D.C. : U.S. Govt. Print. Off., 24 avril 1992.

United States Congress, House of Representatives, Committee On Energy And Commerce, Subcommittee On Commerce, Trade, And Consumer Protection, *Dominican Republic-Central America Free Trade Agreement (DR-CAFTA)*, Hearings, One Hundred Ninth Congress, first session, Washington D.C. : U.S. Govt. Print. Off., 28 avril 2005

United States Congress, House of Representatives, Committee on Foreign affairs, Subcommittee on International Economic Policy and Trade, *North American Free Trade Agreement : American jobs and Environmental protection*, Hearings, One Hundred Second Congress, first session, Washington D.C. : U.S. Govt. Print. Off., 9 décembre 1991.

United States Congress, House of Representatives, Committee on International Relations, Subcommittee on International Economic Policy and Trade, *Fast track , NAFTA, Mercosur and Beyond : does the road lead to a free trade area of the Americas ?*, Hearings, One Hundred Fifth Congress, first session, Washington D.C. : U.S. Govt. Print. Off., 9 juillet 1997.

United States Congress, House of Representatives, Committee on Ways and Means, *First session, on H.R. 6767, The trade reform act of 1973*, Hearings, Ninety-third Congress, First Session, Washington D.C. : U.S. Govt. Print. Off., 9 mai 1973,

———. *North American Free Trade Agreement*, Hearings, One Hundred Second Congress, second session, Washington D.C. : U.S. Govt. Print. Off., 9, 15, 17 et 22 septembre 1992.

———. *President's request for extension of fast track trade agreement implementing authority,* Hearings, One Hundred Third Congress, first session, Washington D.C. : U.S. Govt. Print. Off., 27 avril 1993.

———. *Supplemental Agreements to the North American Free Trade Agreement*, Hearings, One Hundred Third Congress, first session, Washington D.C. : U.S. Govt. Print. Off., 11 mars 1993.

———. *Implementation of the United States-Australia Free Trade Agreement*, Hearings, One Hundred Eighth Congress, first session, Washington D.C. : U.S. Govt. Print. Off., 10 juin 2003.

———. *Implementation of the United States-Morocco Free Trade Agreement*, Hearings, One Hundred Eighth Congress, second session, Washington D.C. : U.S. Govt. Print. Off., 7 juillet 2004.

———. *Implementation Of The Dominican Republic-Central America Free Trade Agreement (DR-CAFTA)*, *)*, Hearings, One Hundred Ninth Congress, first session, Washington D.C. : U.S. Govt. Print. Off., 21 avril 2005.

———. *Implementation of the United States-Bahrain Free Trade Agreement*, Hearings, One Hundred Ninth Congress, first session, Washington D.C. : U.S. Govt. Print. Off., 29 septembre 2005.

———. *Implementation of Unites States - Oman Free Trade Agreements*, One Hundred Ninth Congress, second session, Washington D.C. : U.S. Govt. Print. Off., 5 Avril 2006.

United States. Congress. House of Representatives. Committee on Ways and means, Subcommittee on Trade, *Operation of the generalized system of preferences*, Hearings, Ninety-sixth Congress, Second session, Washington D.C. : U.S. Govt. Print. Off., 8 mai 1980.

———. *Possible renewal of the generalized system of preferences*, Hearings, Ninety-eighth Congress, first session, Washington D.C. : U.S. Govt. Print. Off., 1983.

———. *Caribbean Basin initiative*, Hearings, Ninety-seventh Congress, second session, Washington D.C. : U.S. Govt. Print. Off., 17, 23, 24 et 25 mars 1983.

———. *Outcome of World Trade Organization ministerial in Seattle*. Hearings, One Hundred Sixth Congress, second session, Washington D.C. : U.S. Govt. Print. Off., 8 février 2000.

———. *Implementation of U.S. Bilateral Free Trade Agreements with Chile and Singapore*., Hearings, One Hundred Eigth Congress, first session, Washington D.C. : U.S. Govt. Print. Off., 10 juin 2003.

United States Congress, Senate, Committee on Finance, *H.R.* 10710, *An act to stimulate the development of an open, non-discriminatory, and fair world economic system, to*

stimulate Economic growth of the United States, and for other purposes, Hearings, Ninety-third Congress, Second session Washington D.C. : U.S. Govt. Print. Off., 1974.

———. *Possible new round of trade negotiations*. Hearings, Ninety-ninth Congress, second session, Washington D.C. : U.S. Govt. Print. Off., 23 juillet 1986.

———. *North American Free Trade Agreement*, « Statement of Thomas R. Donahue, Chairman, Labor advisory committee, and secretary treasurer, AFL-CIO », Hearings, One Hundred Second Congress, second session, Washington D.C. : U.S. Govt. Print. Off., 8, 10, 22 et 30 septembre 1992.

———. *Need for renewal of fast-track trade authoriy*. Hearings, One Hundred Fifth Congress, first session, Washington D.C. : U.S. Govt. Print. Off., 3 juin 1997.

———. *Implementation of fast track trade authority*, Hearings, One Hundred Second Congress, first session, Washington D.C. : U.S. Govt. Print. Off., 30 septembre 1997.

———. *U.S. trade Policy in the era of globalization*. », Hearings, One Hundred Sixth Congress, first session, Washington D.C. : U.S. Govt. Print. Off., 26, 27 et 28 janvier 1999.

———. *Jordan free trade agreement*, Hearings, One Hundred Second Congress, first session, Washington D.C. : U.S. Govt. Print. Off., 20 mars 2001.

———. *Trade promotion authority*. Hearings, One Hundred Seventh Congress, first session, Washington D.C. : U.S. Govt. Print. Off., 20 et 21 juin 2001.

———. *Markup of Fast Track Legislation*., One Hundred Seventh Congress, first session, Washington D.C. : U.S. Govt. Print. Off., 12 décembre 2001.

———. *Implementation of U.S. Bilateral Free Trade Agreements with Chile and Singapore*., Hearings, One Hundred Eighth Congress, first session, Washington D.C. : U.S. Govt. Print. Off., 17 juin 2003.

———. *United States-Australia and United States-Morocco Free Trade Agreements* Hearings, One Hundred Eighth Congress, second session, Washington D.C. : U.S. Govt. Print. Off., 15 juin 2004.

———. *United States - Central America - Dominican Republic Free Trade Agreement*., Hearings, One Hundred Ninth Congress, first session, Washington D.C. : U.S. Govt. Print. Off., 13 avril 2005.

———. *U.S.-Peru Trade Promotion Agreement*, United States Senate, One Hundred Tenth Congress, first session, Washington D.C. : U.S. Govt. Print. Off., 11 septembre 2007.

United States. Congress. Senate. Committee on Finance, Subcommittee on International Trade, *Proposed renewal of the generalized system of preferences.* Hearings, Ninety-eighth Congress, second session, Washington D.C. : U.S. Govt. Print. Off., 27 janvier 1984.

———. *United States-Bahrain Free Trade Agreement*, Hearings, One Hundred Ninth Congress, first session, Washington D.C. : U.S. Govt. Print. Off., 6 octobre 2005.

———. *United States – Oman Free Trade Agreements*, Hearings, One Hundred Ninth Congress, second session, Washington D.C. : U.S. Govt. Print. Off., 6 mars 2006.

Documents de recherche

Ahearn, Raymond J., « Globalization, Worker Insecurity, and Policy Approaches », *CRS Report for Congress*, RL34091, Washington D.C. : Congressional research service, 24 juillet 2007.

Bolle, Mary Jane, « Trade Promotion Authority (Fast-Track), pp. Labor Issues (Including H.R. 3005 and H.R. 3019) », *CRS Report for Congress*, RL31178, Washington D.C. : Congressional research service, 7 décembre 2001.

———, « Trade Promotion Authority (Fast-Track), pp. Labor Issues (Including H.R. 3005 and H.R. 3019) », *CRS Report for Congress*, RL31178, Washington D.C. : Congressional research service, 17 juin 2002 (réédition actualisée).

———, « Free Trade Agreements with Singapore and Chile: Labor Issues », *CRS report for Congress*, n° RS21560, Washington D.C. : Congressional research service, 21 juillet 2003.

———, « NAFTA Labor Side Agreement: Lessons for the Worker Rights and Fast-Track Debate », *CRS report for Congress*, n° E 97-861, Washington D.C. : Congressional research service, 7 décembre 2001.

———, « DR-CAFTA Labor Rights Issues », *CRS report for Congress*, n° RS22159, Washington D.C. : Congressional research service, 8 juillet 2005.

———, « Trade Promotion Authority (TPA) Renewal: Core Labor Standards Issues », *CRS report for Congress*, n° RL33864, Washington D.C. : Congressional research service, 13 juin 2007.

———, « U.S.-Colombia Free Trade Agreement: Labor Issues », *CRS Report for Congress*, RL34759, Washington D.C. : Congressional research service, 4 janvier 2012.

———, *Overview of Labor Enforcement Issues in Free Trade Agreements*, CRS report for Congress, n° RS22823, Washington D.C. : Congressional research service, 29 février 2008.

——— et M. Angeles Villarreal « Peru Trade Promotion Agreement: Labor Issues », *CRS report for Congress*, n° RS22521, Washington D.C. : Congressional research service, 3 novembre 2007.

Congressional Research Service, *H.R.1735, Fair Trade and Economic Justice Act , Summary*, Bill Summary & Status, 100th Congress (1987 - 1988),Washington D.C.

Cooper, William H., « Generalized System of Preferences », *CRS Report for Congress*, 97-389, Washington D.C. : Congressional research service, 30 mars 2006.

———, « The Proposed U.S.-South Korea Free Trade Agreement (KORUS FTA), pp. Provisions and Implications », *CRS Report for Congress*, RL34330, Washington D.C. : Congressional research service, 3 juillet 2007.

Grimmett, Jeanne J., « Trade Preferences for Developing Countries and the WTO », *CRS Report for Congress*, RS22183, Washington D.C. : Congressional research service, 8 août 2007.

Hornbeck J. F. , « The Proposed U.S.-Panama Free Trade Agreement », *CRS Report for Congress*, RL32540, Washington D.C. : Congressional research service, 3 juillet 2007.

———, « U.S. Trade Policy and the Caribbean: From Trade Preferences to Free Trade Agreements », *CRS Report for Congress*, RL33951, Washington D.C. : Congressional research service, 6 janvier 2011.

———, « The Andean Trade Preference Act: Background and Issues for Reauthorization », *CRS Report for Congress*, RL30790, Washington D.C. : Congressional research service, 3 janvier 2001.

Hornbeck J. F. et William H. Cooper, « Trade Promotion Authority (TPA) and the Role of Congress in Trade Policy », *CRS Report for Congress*, RL33743, Washington D.C. : Congressional research service, 4 novembre 2010.

Jones Vivian C., « U.S. Trade and Investment Relationship with Sub-Saharan Africa: The African Growth and Opportunity Act », *CRS Report for Congress*, RL31772, Washington D.C. : Congressional research service, 24 juillet 2009.

Jones Vivian C., J. F. Hornbeck et M. Angeles Villarreal, « Trade Preferences: Economic Issues and Policy Options », *CRS Report for Congress*, R41429, Washington D.C. : Congressional research service, 24 septembre 2010.

Villarreal, M. Angeles, « ATPA Renewal: Background and Issues », *CRS Report for Congress*, RS22548, Washington D.C. : Congressional research service, 4 avril 2011.

———, « U.S.-Peru Trade Promotion Agreement », *CRS report for Congress*, n° R22391, Washington D.C. : Congressional research service, 7 mars 2007.

Présidences, départements

Declaration et discours présidentiels

Clinton, William J. [1994], « Message to the Congress on the General Agreement on Tariffs and Trade », 27 septembre, public papers of the president, p. 1638.

———, *Expanding Trade and Creating American Jobs*, North Carolina State University, Raleigh, NC, October 4, 1992, disponible à l'adresse URL : http://www.ibiblio.org /pub/academic/political-science/speeches/clinton.dir/c151.txt, consulét le 14/12/2011

President Clinton presents U.S. agenda for a new trade round to trade ministers - calls for efforts to broaden participation in benefits of expanded TRADE *December 1, 1999 http://clinton3.nara.gov/WH/New/WTO-Conf-1999/factsheets /fs-011.html*

Présidence des États-Unis, The President's 2001 International Trade Agenda, Maison Blanche, Washington D.C., 10 mai 2001, disponible à l'adresse : http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/05/20010511. html

Roosevelt, Franklin D. *Looking Forward*. Touchstone trade pbk éd., New York : Simon & Schuster, rééd. 2009.

USTR

Charlene Barshefsky, Barshefsky on WTO ministerial, Unofficial transcript, Conférence de presse, 17 décembre, disponible à l'adresse URL : http://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/wtominis.htm

USTR, *First Report to Congress on the Operation of The Caribbean Basin Economic Recovery Act*, Submitted by the President of the United States to the United States Congress, Washington D.C. : USTR,1993.

———. *Second Report to Congress on the Operation of The Caribbean Basin Economic Recovery Act*, Submitted by the President of the United States to the United States Congress, Washington D.C. : USTR, 1996.

———. *Third Report to Congress on the Operation of The Caribbean Basin Economic Recovery Act*, Submitted by the President of the United States to the United States Congress, Washington D.C. : USTR, 1999.

———. *2001 Comprehensive Report of the President of the United States on U.S. Trade and Investment Policy Toward Sub-Saharan Africa and Implementation of the African Growth and Opportunity Act*, Submitted by the President of the United States to the United States Congress, Washington D.C. : USTR, mai 2001.

———. *Fourth Report to Congress on the Operation of The Caribbean Basin Economic Recovery Act*, Submitted by the President of the United States to the United States Congress, Washington D.C. : USTR, 31 décembre 2001.

———. *2002 Trade Policy Agenda and 2001 Annual Report*, Washington D.C. : USTR, 6 mars 2002.

———. *2003 Trade Policy Agenda and 2002 Annual Report*, Washington D.C. : USTR, 6 mars 2003.

———. *First Report to the Congress on the Operation of the Andean Trade Preference Act As Amended*, Submitted by the President of the United States to the United States Congress, Washington D.C. : USTR, 30 avril 2003.

———. *Fifth Report to Congress on the Operation of The Caribbean Basin Economic Recovery Act*, Submitted by the President of the United States to the United States Congress, Washington D.C. : USTR, 31 décembre 2003.

———. *2004 Trade Policy Agenda and 2003 Annual Report*, Washington D.C. : USTR, 6 mars 2004.

———. *2005 Trade Policy Agenda and 2004 Annual Report*, Washington D.C. : USTR, 6 mars 2005.

———. *Second Report to the Congress on the Operation of the Andean Trade Preference Act As Amended*, Submitted by the President of the United States to the United States Congress, Washington D.C. : USTR, 30 avril 2005.

———. *Sixth Report to Congress on the Operation of The Caribbean Basin Economic Recovery Act*, Submitted by the President of the United States to the United States Congress, Washington D.C. : USTR, 31 décembre 2005.

———. *2006 Trade Policy Agenda and 2005 Annual Report*, Washington D.C. : USTR, 6 mars 2006.

———. *2007 Trade Policy Agenda and 2006 Annual Report*, Washington D.C. : USTR, 6 mars 2007.

———. *Third Report to the Congress on the Operation of the Andean Trade Preference Act As Amended*, Submitted by the President of the United States to the United States Congress, Washington D.C. : USTR, 30 avril 2007.

———. *Seventh Report to Congress on the Operation of The Caribbean Basin Economic Recovery Act*, Submitted by the President of the United States to the United States Congress, Washington D.C. : USTR, 31 décembre 2007.

———. *2008 Trade Policy Agenda and 2007 Annual Report*, Washington D.C. : USTR, 6 mars 2008.

———. *2008 Comprehensive Report of the President of the United States on U.S. Trade and Investment Policy Toward Sub-Saharan Africa and Implementation of the African Growth and Opportunity Act,* Submitted by the President of the United States to the United States Congress, Washington D.C. : USTR, mai 2008.

———. *2009 Trade Policy Agenda and 2008 Annual Report*, Washington D.C. : USTR, 6 mars 2009.

———. *Fourth Report to Congress on the Operation of the Andean Trade Preference Act as Amended*, Washington D.C. : USTR, 30 avril 2009.

———. *Eighth Report to Congress on the Operation of The Caribbean Basin Economic Recovery Act*, Submitted by the President of the United States to the United States Congress, Washington D.C. : USTR, 31 décembre 2009.

———. *2010 Trade Policy Agenda and 2008 Annual Report*, Washington D.C. : USTR, 6 mars 2010.

———. *Fifth Report to the Congress on the Operation of the Andean Trade Preference Act As Amended*, Submitted by the President of the United States to the United States Congress, Washington D.C. : USTR, 30 avril 2010.

———. *2011 Trade Policy Agenda and 2010 Annual Report*, Washington D.C. : USTR, 6 mars 2011.

———. *2012 Trade Policy Agenda and 2011 Annual Report*, Washington D.C. : USTR, 6 mars 2012.

———. *U.S. Generalized system of preferences (GSP). Guidebook*, Washington D.C. : USTR, Décembre 2012.

Département du Travail

Department of Labor , Division of Trade Agreement Administration and Technical Cooperation, *U.S. Department Of Labor, Free Trade Agreements (FTAs), How Labor Rights Are Enforced in FTAs (Submissions)*, disponible à l'adresse URL : http://www.dol.gov/ilab/programs/otla/freetradeagreement.htm

———. *Status of Submissions under The North American Agreement on Labor Cooperation (NAALC)*, Washington D.C., mars 2010, disponible à l'adresse URL : http://www.dol.gov/ilab/programs/nao/status .htm

———. « Comment of the United states », Paris : OCDE, 1996

Comité constultatif relié au travail

Labor advisory committee, *Preliminary report of the Labor Advisory Committee For Trade Negotiations and Trade Policy on The North American Free Trade Agreement*, Submitted to The President of The United States, The United States Trade Representative, and the Congress of United States. Washington D.C. : Labor Advisory Committee For Trade Negotiations and Trade Policy, 16 septembre 1992.

———, *Statement of the Labor Advisory Committee For Trade Negotiations and Trade Policy on The Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations*, Washington D.C. : Labor Advisory Committee For Trade Negotiations and Trade Policy, 11 janvier 1994.

———, *The U.S.-Chile Free Trade Agreement*, Washington D.C. : Labor Advisory Committee For Trade Negotiations and Trade Policy, February 28, 2003.

———, *The U.S.-Singapore Free Trade Agreement*, Washington D.C. : Labor Advisory Committee For Trade Negotiations and Trade Policy, February 28, 2003.

———, *The U.S.-Morocco Free Trade Agreement*, Washington D.C. : Labor Advisory Committee For Trade Negotiations and Trade Policy, April 6, 2004.

———,*The U.S.-Australia Free Trade Agreement*, Washington D.C. : Labor Advisory Committee For Trade Negotiations and Trade Policy, March 12 2004

———, *The U.S.-Central America Free Trade Agreement*, Washington D.C. : Labor Advisory Committee For Trade Negotiations and Trade Policy, March 19, 2004.

———, *The U.S.-Dominican Republic Free Trade Agreement*, Washington D.C. : Labor Advisory Committee For Trade Negotiations and Trade Policy, April 22, 2004.

———, *The U.S.-Bahrain Free Trade Agreement*, Washington D.C. : Labor Advisory Committee For Trade Negotiations and Trade Policy, July 14 2004

———, *The U.S.-Oman Free Trade Agreement*, Washington D.C. : Labor Advisory Committee For Trade Negotiations and Trade Policy, November 15, 2005.

Accords bilatéraux

Accord nord-américain de coopération dans le domaine du travail entre le gouvernement des États-Unis d'Amérique, le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis mexicains, 13 septembre 1993, http://fr.naalc.org/naalc_fr/naalc-full-text_fr/part_six_provisions_fr.htm.

Agreement Relating to Trade in Cotton, Wool, Man-made Fiber, Non-Cotton Vegetable Fiber and Silk Blend Textiles and Textile Products Between the Government of the United States of America and the Royal Government of Cambodia, 1999, disponible à l'adresse URL : http://cambodia.usembassy. gov/uploads/images/M9rzdrzMKGi6Ajf0SIuJRA/ uskh_texttile.pdf.

Agreement between the United States of America and The Hashemite Kingdom of Jordan on the Establishment of a Free Trade Area », disponible à l'adresse URL : http://www. ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/jordan-fta/final-text.

Free Trade Agreement between the United States of America and Singapore, 1èrer janvier 2004, chapitre 17, « Labor », p. 207-213, disponible à l'adresse URL : http:// www.ustr.gov/sites/default/files/uploads/agreements/fta/singapore/asset_upload_file708 _4036.pdf.

Free Trade Agreement between the United States of America and Chile, 1èrer janvier 2004, chapitre 18, « Labor », p. 18-1 à 18-8, disponible à l'adresse URL : http://www. ustr.gov/sites/default/files/uploads/agreements/fta/chile/asset_upload_ file853_4012.pdf.

Free Trade Agreement between the United States of America and the Kingdom of Morocco, 1èrer janvier 2006, chapitre 16, « Labor », p. 16-1 à 16-8, disponible à l'adresse URL : http://www.ustr.gov/sites/default/files/uploads/agreements/fta/morocco/asset_upload_fil e899_3853.pdf.

Free Trade Agreement between the United States of America and Australia, 1èrer janvier 2005, chapitre 18, « Labor », p. 18-1 à 18-5, disponible à l'adresse URL : http://www.ustr.gov/ sites/default/files/australia_FTA_ Labor.pdf.

Free trade agreement between the United States of America, Central America and the Dominican Republic, 2006 à 2009, chapitre 16, « Labor », p. 16-1 à 16-10, disponible à l'adresse URL : http://www.ustr.gov/sites/default/files/uploads/ agreements/cafta/ asset_upload_file320_3936.pdf.

Free Trade Agreement between the United States of America and the Kingdom of Bahrain, 11 janvier 2006, chapitre 15, « Labor », p. 15-1 à 15-4 et 15-A-1.a 15-A-2, disponible à l'adresse URL : http://www.ustr.gov/sites/default/files/uploads/agreements/fta/bahrain/ asset_upload _file73_6297.pdf.

Free Trade Agreement between the United States of America and Oman, 1èrer janvier 2009, chapitre 16, « Labor », p. 16-1 à 16-4 et 16-A-1.a 16-A-2, disponible à l'adresse URL: http://www.ustr.gov/sites/default/files/uploads/agreements/fta/oman/asset_upload_file90 1_8812 .pdf.

United States - Oman Free Trade Agreement, chapitre 16, « Labor », p. 16-1 à 16-4 et 16-A-1.a 16-A-2, disponible à l'adresse URL : http://www.ustr.gov/sites/default/files/ uploads/agreements/fta/oman/asset_upload_file901_8812 .pdf

Trade Promotion Agreement between the United States of America and Peru (US-Peru TPA), February 1, 2009, disponible à l'adresse URL : http://www.ustr.gov/sites/default/files/ uploads/agreements/fta/peru/asset_upload_file73_9496.pdf.

Pétitions soumise au titre des accords bilatéraux

ANACT, *Summary of public communications*, disponible à l'adresse URL : http://www.naalc.org/english/pdf/pcommtable_en .pdf.

AFL-CIO, « Public Submission To The Office Of Trade & Labor Affairs (OTLA) Under Chapters 16 (Labor) And 20 (Dispute Settlement) Of The Dominican Republic - Central America Free Trade Agreement (DR-CAFTA) Concerning The Failure Of The Government Of Guatemala To Effectively Enforce Its Labor Laws And Comply With Its Commitments Under The ILO Declaration On Fundamental Principles And Rights At Work », 23 avril 2008.

———. « Public Submission To The Office Of Trade & Labor Affairs (OTLA) Under Chapter 15 of the US Bahrain Free Trade Agreement Concerning The Failure Of The Government Of Bahrain To comply with its commitments under the article 15.2.1 of the Free Trade Agreement » Submitted By :, 21 avril 2011.

———. « Public Submission To The Office Of Trade & Labor Affairs (OTLA) Under Chapters 16 (Labor) And 20 (Dispute Settlement) Of The Dominican Republic - Central America Free Trade Agreement (DR-CAFTA) Concerning The Failure Of The Government Of Costa Rica To Effectively Enforce Its Labor Laws And Comply With Its Commitments Under The ILO Declaration On Fundamental Principles And Rights At Work », 24 mars 2012.

International Longshore and Warehouse Union, « Public Submission To The Office Of Trade & Labor Affairs (OTLA) Under Chapters 16 (Labor) And 20 (Dispute Settlement) Of The Dominican Republic - Central America Free Trade Agreement (DR-CAFTA) Concerning The Failure Of The Government Of Costa Rica To Effectively Enforce Its Labor Laws And Comply With Its Commitments Under The ILO Declaration On Fundamental Principles And Rights At Work », 20 juillet 2010.

Sindicato Nacional De Unidad De Trabajadores De Sunat, « Public Submission To The Office Of Trade & Labor Affairs (OTLA) Under Chapters 17 (Labor) And 20 (Dispute Settlement) Of United States – Peru trade Promotion Agreement Concerning The Failure Of The Government Of Peru To Effectively of the fundamental principle and right of effective recognition of the right to collective bargaining », 29 Décembre 2010.

Documents de recherche

Baumert, Jennifer, Kyle Johnson, Dawn Heuschel et Brendan Lynch, *International Cooperation on Trade and Labor Issues*, Washington D.C. : U.S. International Trade Commission (USITC), 2008.

Acteurs non gouvernementaux américains (ONG, syndicats, associations patonales)

Business Roundtable, *The Case for U.S. Trade Leadership : The United States is Falling Behind*, BRT, Washington D.C., 9 février 2001.

Cavanagh, John, Lance A Compa, Allan Ebert, Bill Goold, Katty Selvaggio et Tim Shorrock, *Trade's Hidden Costs : Worker Rights in a Changing World Economy*, Washington D.C. : International Labor Rights Fund, 1988.

Change to win, «vote no on free trade agreement NAFTA expansion », *letter to representatives*, 17 septembre 2007.

Divers auteurs, «Open Letter to the United States Congress – Oppose U.S.-Peru Fta », septembre 2007.

Harvey, Pharis, Bama Athreya et Terry Collingsworth, *Developing Effective Mechanisms for Implementing Labor Rights in the Global Economy*, Washington D.C. : ILRF, 2000.

Harvey, Pharis, Terry Collingsworth, Bama Arthreya, John Cavanagh, Sarah Anderson, Robert Scott et Lance A. Compa, *Workers in the Global Economy*, Washington D.C. : ILRF, 2001.

Harvey, Pharis, « North American Agreement on Labor Cooperation : A Non-Governmental View », Bruxelles : Hans Böckler Stiftung and Friedrich Ebert Stiftung, 1996.

———. « US GSP Labor Rights Conditionality :"aggressive Unilateralism" or a Forerunner to a Multilateral Social Clause? » Washington D.C. : ILRF, 1995.

Human Rights Watch, « The 2007 US Trade Policy Template. Opportunities and Risks for Workers' Rights », Wasington D.C. : Human Rights Watch, juin 2007.

Raynor, Bruce, « Letter to representatives », *UNITE-HERE*, 1èrer octobre 2007.

ORGANISATIONS INTERNATIONALES

ECOSOC

United Nations, Economic and Social Council, Preparatory Committee of the International Conference Trade and Employment, *Verbatim report of the third plenary meeting held at Church House*, Westminster, 17 octobre, 1946, E/PC/T/PV/3.

———. *Memorandum on the Objectives of the International Trade Organization in Respect to Employment*, (Submitted by the Secretariat), Londres, 19 octobre 1946, E/PC/T/C3/5.

———. *Verbatim report of the First Meeting of Committee I*, Londres, 18 octobre 1946, E/PC/T/C.I./PV/1.

———. *Verbatim report of the Second Meeting of Committee I*, Londres, 21 octobre 1946, E/PC/T/C.I./PV/2.

———. *Verbatim report of the Second Meeting of Committee I*, Londres, 21 octobre 1946, E/PC/T/C.I./10.

———. *Committee I, Report of the Sub-Committee*, 4 novembre 1946, E/PC/T/C.I./11.

———. *Verbatim report of the Third Meeting of Committee I*, Londres, 7 novembre 1946, E/PC/T/C.I./PV/3.

———. *Draft report of Committee I*, Londres, 9 novembre 1946, E/PC/T/C.I./14.

———. *Verbatim report of the Fourth Meeting of Committee I*, Londres, 14 novembre 1946, E/PC/T/C.I./PV/4.

———. *Committee I, Methods to maximise employment*, Draft Resolution adopted for submission to the Council of the ICC, Londres, 13 novembre 1946, E/PC/T/C.I./17.

———. *Report of Committee I*, Londres, 19 novembre 1946, E/PC/T/16.

United Nations, ECOSOC, Legal Drafting Sub-Committee, Preparatory Committee of the International Conference Trade and Employment, *Text of Articles as Re-Drafted at the First Meeting*, Genève, 30 janvier 1947, E/PC/T/C.6./W.32.

———. *Text of Chapters III and IV as Redrafted by the Legal Drafting Sub-Committee*, Genève, 13 février 1947, E/PC/T/C.6/73.

United Nations, ECOSOC, Preparatory Committee of the International Conference Trade and Employment, *Report of the Drafting Committee of the Preparatory Committee of United Nations Conference on Trade and Employment*, Genève, 19 février 1947, E/PC/T/C.6/95.

———. *Report of the Drafting Committee of the Preparatory Committee of the United Nations Conference on Trade and Employment - 20 January to 25 February 1947*, New York, 5 mars 1947, E/PC/T/34.

United Nations, ECOSOC, Second Session of the Preparatory Committee of the United Nations Conference on Trade and Employment, *Report from the International Chamber of Commerce*, Genève, 14 avril 1947, E/PC/T/44.

———. *Annotated Agenda. Prepared by the Secretariat for the Discussion of Chapters III and IV*, Genève, 13 mai 1947, E/PC/T/W/87.

———. *Draft Charter, Amendments Proposed by the United Kingdom Delegation, Article 5*, Genève, 16 mai 1947, E/PC/T/W/85.

———. *Draft Charter, Chapter III*, Genève, 16 mai 1947, E/PC/T/W/86.

———. *Draft Charter, Chapter III, Amendments proposed by the Cuban Delegation, Redraft the title of Chapter III as follows : Demand, Production and Employment*, Genève, 19 mai 1947, E/PC/T/W/95.

———. *Draft Charter, Amendments Submitted by the New Zealand Delegation, to Chapters 3 and 4*, Genève, 19 mai 1947, E/PC/T/W/96.

———. *Verbatim Report - Fifth Meeting in Executive Session*, Genève, 22 mai 1947, E/PC/T/A/PV.1.

———. A*nnotated Agenda, Prepared by the Secretariat for the Discussion of Chapters III and IV*, Genève, 13 mai 1947, E/PC/T/A/PV.1.

———. *Proposal by the Delegation of the Union of South Africa, "Article 5, Fair Labour Standards" to be replaced by the following new article 5*, Genève, 28 mai 1947, E/PC/T/W/133.

———. *Non-Governmental Organizations, Summary Record of Meeting of Consultative Committee with Representative of the World Federation of Trade Unions*, Genève, 21 octobre 1947, E/PC/T/88.

———. *Report to Commission A by the Sub-Committee on Chapter III*, Genève, 5 juin 1947, E/PC/T/95.

———. *Note by the Secretariat*, Genève, 6 juin 1947, E/PC/T/89.

———. *Verbatim Report, Sixteenth Meeting of Commission A*, Genève, 23 juin 1947, E/PC/T/A/PV/16.

———. *Summary Record of the Meeting of the Consultative Committee with the Representative of the World Federation of Trade Unions*, Genève, 27 juin 1947, E/PC/T/110.

———. *Report of the Legal Drafting Committee on Chapter III of the Charter*, Genève, 4 juillet 1947, E/PC/T/166.

———. *Draft Charter*, Genève, 4 juillet 1947, E/PC/T/W/236.

———. *Activities of the Economic and Employment Commission*, Genève, 7 juillet 1947, E/PC/T/122.

———. *Progress Report from Opening of the Conference on 10 April, 1947 to Date*, Press Release N° 262, Genève, 28 juillet 1947.

———. *Report of the Second Session of the Preparatory Committee of the United Nations Conference on Trade and Employment*, Genève, 19 août 1947, E/PC/T/180.

United Nations, ECOSOC, United Nations Conference on Trade and Employment, *An Informal Summary of the ITO Charter*, La Havane, 21 novembre 1947, E/CONF.2/INF.8.

———. *General Committee - Summary Record of the First Meeting*, La Havane, 1èrer décembre 1947, E/CONF.2/11/add.3.

———. *Draft Charter - Mexico : Proposed Amendments*, La Havane, 2 décembre 1947, E/CONF.2/11/add.28.

———. *First Committee : Employment and Economic Activity - Preliminary Annotated Agenda for Chapter II - Employment and Economic Activity - Prepared by the Secretariat*, La Havane, 3 décembre 1947, E/CONF.2/C.1/3.

———. *Argentine Statement*, La Havane, 4 décembre 1947, E/CONF.2/13.

———. *First Committee : Employment and Economic Activity - Draft Charter Haiti : Proposed Addition*, La Havane, 4 décembre 1947, E/CONF.2/C.1/3/add.1.

———. *First Committee : Employment and Economic Activity - Draft Charter - Uruguay : Proposed Amendment*, La Havane, 4 décembre 1947, E/CONF.2/C.1/3/add.2.

———. *First Committee : Employment and Economic Activity - Summary Record of the Fifth Meeting*, La Havane, 5 décembre 1947, E/CONF.2/C.1/SR.5.

———. *Extracts from the Report of the Sub-Committee which Prepared the Genève Text of Chapter II - Employment and Economic Activity*, La Havane, 5 décembre 1947, E/CONF.2/C.1/5.

———. *First Committee : Employment and Economic Activity - Draft Charter - Union of South Africa : Proposed Amendment*, La Havane, 6 décembre 1947, E/CONF.2/C.1/3/add.3.

———. *First Committee : Employment and Economic Activity - Draft Charter - Colombia : Proposed Amendment*, La Havane, 6 décembre 1947, E/CONF.2/ C.1/3/add.5.

———. *First Committee : Employment and Economic Activity - Annotated Agenda for chapter II - Employment and Economic Actitvity - Prepared by the Secretariat*, La Havane, 8 décembre 1947, E/CONF.2/C.1/7.

———. *First Committee : Employment and Economic Activity - Draft Charter - United States : Proposed Amendment - Article 4 - Fair Labour Standards*, La Havane, 8 décembre 1947, E/CONF.2/C.1/7/add.1.

———. *First Committee : Employment and Economic Activity - Summary Record of the Sixth Meeting*, La Havane, 8 décembre 1947, E/CONF.2/C.1/SR.6.

———. *Sub-Committee A of the First Committee - Report of the Drafting Group on Article 4*, La Havane, 13 décembre 1947, E/CONF.2/C.1/A/W.1.

———. *First Committee : Employment and Economic Activity - Report of Sub-Committee A - "Fair labour standards"*, La Havane, 16 décembre 1947, E/CONF.2/C.1/9.

———. *First Committee : Employment and Economic Activity - Proposal by the Representative of the International Labour Organization Relating to the Report of Sub-Committee A*, La Havane, 18 décembre 1947, E/CONF.2/C.1/12.

———. *First Committee : Employment and Economic Activity - Summary Record of the Eighth Meeting*, La Havane, 19 décembre 1947, E/CONF.2/C.1/SR.8.

———. *First Committee : Employment and Economic Activity - Text Approved by the First Committee during the Eighth and Ninth Meetings*, La Havane, 20 décembre 1947, E/CONF.2/C.1/15.

———. *First Committee : Employment and Economic Activity - Summary Record of the Ninth Meeting*, La Havane, 20 décembre 1947, E/CONF.2/C.1/SR.9.

———. *First Committee : Employment and Economic Activity - Proposed Redraft of Article 7 Suggested by the Delegation of Belgium*, La Havane, 30 décembre 1947, E/CONF.2/C.1/15/add.1.

———. *First Committee : Employment and Economic Activity - Summary Record of the Tenth Meeting*, La Havane, 9 janvier 1948, E/CONF.2/C.1/SR.10.

———. *Proposed redraft of the final text of chapter II*, La Havane, 17 janvier 1948, E/CONF.2/C.8/1.

———. *First Committee : Employment and Economic Activity - Draft Report to the Conference*, La Havane, 27 février 1947, E/CONF.2/C.1/23.

———. *First Committee : Employment and Economic Activity - Summary Record of the Twelfth Meeting*, La Havane, 1èrer mars 1948, E/CONF.2/ SR.12.

———. First Committee : Employment and Economic Activity - Report to the Conference, La Havane, 5 mars 1948, E/CONF.2/55.

———. *Final Act and Related Documents*, La Havane, 4 avril 1948, E/CONF.2/ FINAL ACT & RELATED DOCUME..

Nations Unies, ECOSOC, *Charte de La Havane de 1948 : statuts de l'Organisation internationale du Commerce*, site des éditions de la documentation française : http://www.ladocumentationfrancaise.fr/ dossiers/omc/pdf/doclahavane.pdf.

GATT et OMC

Études et rapports

Bacchetta, Marc et Marion Jansen, *Adjusting to trade liberalization : the role of policy, institutions and WTO disciplines*, Genève : OMC, 2003.

Organisation mondiale du commerce, *Rapport Sur Le Commerce Mondial. Soixante ans de coopération commerciale multilatérale : qu'avons-nous appris ?*, Genève : OMC, 2007.

Documents de travail

GATT, Council, *Relation of Internationally Recognized Worker Rights to International Trade*, Communication from the United States, Genève : GATT, 3 juillet 1987, communication n° L/6196.

———., *Relation of internationally recognized worker rights to international trade*, Communication from the United States, Genève : GATT, 21 septembre 1990, communication n° L/6729.

GATT, preparatory committee, *Communication from the United States on « workers' rights »*, 25 juin 1986, PREP. COM (86) W/83

OMC, Communication des communautés européennes, *Proposition sur un Forum de travail permanent conjoint OMC-OIT sur les questions relatives au* commerce, à la mondialisation et au travail, préparation de la conférence ministérielle de 1999, Genève : OMC, 30 octobre 1999.

———. Communication from the United States, *WTO's Forward Work Programme : Proposed Establishment of a Working Group on Trade and Labour*, preparations for the 1999 ministerial conference, Genève : OMC, WT/GC/W/382, 30 octobre 1999.

Process verbaux de reunion du GATT et de l'OMC

GATT, Consultative Group of Eighteen, Tenth Meeting, 22-23 October 1979, *Minimum international labour standards*, paper distributed at the request of the member from the United States.

———. Ninth Meeting, 23-24 April 1979, note on the Ninth Meeting of the Consultative-Group of Eighteen, 10 May 1979.

GATT, preparatory committee, *Record of Discussions*, Genève : GATT, 17-20 mars 1986, PREP. COM (86) SR/4.

———, *Record of Discussions*, Genève : GATT, 5-7 mai 1986, PREP.COM (86) SR/6.

———, *Record of Discussions* Genève : GATT, 23-26 juin 1986, PREP.COM (86) SR/8.

GATT council, *Minutes of the meeting*, Genève : GATT, 15 juillet 1987, Genève, C/M/212.

———, *Minutes of the meeting*, Genève : GATT, 10-11 novembre 1987, Genève, C/M/215.

———, *Minutes of the meeting*, Genève : GATT, 2 février 1988, Genève, C/M/217.

———, *Minutes of the meeting*, Genève : GATT, 22 mars 1988, Genève, C/M/218.

———, *Minutes of the meeting*, Genève : GATT, 19-20 octobre 1988, Genève, C/M/226.

———, *Minutes of the meeting*, Genève : GATT, 20 décembre 1988, Genève, C/M/227.

———, *Minutes of the meeting*, Genève : GATT, 10 mai 1989, Genève, C/M/227.

———, *Minutes of the meeting*, Genève : GATT, 21-22 juin 1989, Genève, C/M/234.

———, *Minutes of the meeting*, Genève : GATT, 11 octobre 1989, Genève, C/M/226.

———, Minutes of the meeting, Genève : GATT, 3 octobre 1990, Genève, C/M/245.

OMC, Conseil général, *Compte rendu de la réunion*, Session spéciale, WT/GC/M/47, 29 juillet 1999.

———, Débat au Conseil général sur les questions relevant du programme de travail de Singapour et sur d'autres questions intéressant les Membres au titre du paragraphe 9 b) et d), préparation de la conférence ministérielle de 1999, Communication des États-Unis II. Examen des autres questions à convenir – paragraphe 9 D), B. commerce et normes du travail, WT/GC/W/139, 27 janvier 1999.

WTO, General Council, *Minutes of Meeting*, Genève : OMC, 12, 20, 26 et 27 janvier 1999, WT/GC/M/33.

———. *Minutes of Meeting*, Genève : OMC, 15 et 16 février 1999, WT/GC/M/35.

———. *Minutes of Meeting*, Genève : OMC, 25 février 1999, WT/GC/M/34.

———. *Minutes of Meeting*, Genève : OMC, 1èrer mars 1999, WT/GC/M/36.

———. *Minutes of Meeting*, Genève : OMC, 8 mars 1999, WT/GC/M/37.

———. *Minutes of Meeting*, Genève : OMC, 17 mars 1999, WT/GC/M/36/add.1.

———. *Minutes of Meeting*, Genève : OMC, 24 mars 1999, WT/GC/M/36/add.2 et WT/GC/M/39.

———. *Minutes of Meeting*, Genève : OMC, 26 mars 1999, WT/GC/M/38.

———. *Minutes of Meeting*, Genève : OMC, 27 mars 1999, WT/GC/M/36/add.3.

———. *Minutes of Meeting*, Genève : OMC, 31 mars 1999, WT/GC/M/36/add.4.

———. *Minutes of Meeting*, Genève : OMC, 14 avril 1999, WT/GC/M/40.

———. *Minutes of Meeting*, Genève : OMC, 30 avril et 1, 4 et 6 Mai 1999, WT/GC/M/40/add.1.

———. *Minutes of Meeting*, Genève : OMC, 20 Mai 1999, WT/GC/M/42.

———. *Minutes of Meeting*, Genève : OMC, 21 mai 1999, WT/GC/M/41.

———. *Minutes of Meeting*, Genève : OMC, 26 mai 1999, WT/GC/M/40/add.2.

———. *Minutes of Meeting*, Genève : OMC, 15 juin 1999, WT/GC/M/40/add.3.

———. *Minutes of Meeting*, Genève : OMC, 17 juin 1999, WT/GC/M/43.

———. *Minutes of Meeting* Meeting, Genève : OMC, on 18 June 1999.

———. *Minutes of Meeting*, Genève : OMC, 18 juin 1999, WT/GC/M/40/add.4.

———. *Minutes of Meeting*, Genève : OMC, , 7 juillet 1999, WT/GC/M/44.

———. *Minutes of Meeting*, Genève : OMC, 15 Juillet 1999, WT/GC/M/45.

———. *Minutes of Meeting*, Genève : OMC, 22 juillet 1999, WT/GC/M/46.

———. *Minutes of Meeting*, Genève : OMC, 29 juillet 1999, WT/GC/M/47.

———. *Minutes of Meeting*, Genève : OMC, 6 octobre 1999, WT/GC/M/48.

———. *Minutes of Meeting*, Genève : OMC, , 3 et 4 novembre 1999, WT/GC/M/50.

———. *Minutes of Meeting*, Genève : OMC, 30 janvier et 8 février 2001, WT/GC/M/61/add.1.

———. *Minutes of Meeting*, Genève : OMC, 8 et 9 février 2001, WT/GC/M/63.

———. *Minutes of Meeting*, Genève : OMC, 27 avril 2001, WT/GC/M/64.

———. *Minutes of Meeting*, Genève : OMC, 8 et 9 mai 2001 , WT/GC/M/65.

———. *Minutes of Meeting*, Genève : OMC, 18 et 19 juillet 2001, WT/GC/M/66.

———. *Minutes of Meeting*, Genève : OMC, 20 juillet 2001, WT/GC/M/67.

———. *Minutes of Meeting*, Genève : OMC, 31 juillet 2001, WT/GC/M/68.

———. *Minutes of Meeting*, Genève : OMC, 10 octobre 2001, WT/GC/M/69.

———. Minutes of Meeting, Genève : OMC, 31 octobre et 1èrer novembre 2001, WT/GC/M/70.

Déclarations officielles pendant les conférences ministérielles

GATT. *Statement by Mr. Pranab Mukherjee, Indian Minister of Commerce*, Meeting at Ministerial Level, Marrakesh, Conférence ministérielle, 12-15 avril 1994 MTN.TNC/MIN(94)/ST/38.

———. *Statement by the Hon. Michael Kantor, United States Trade Representative, Meeting at Ministerial Level*, Marrakesh, Conférence ministérielle 12-15 avril 1994, MTN.TNC/MIN(94)/ST/107.

WTO, Conférence ministérielle, *Statement by H.E. Mr. Tungky Ariwibowo, Minister of Industry and Trade, Indonesia*, Singapour : OMC, 9 décembre 1996.

———. *Statement by Dr. B.B. Ramaiah, Minister of Commerce, India*, Singapour : OMC, 9 December 1996.

———. *Statement by Honourable Charlene Barshefsky, Acting United States Trade Representative, United States*, Singapour : OMC, 9 décembre 1996.

———. *Statement by Mr. Donald J. Johnston, Secretary-General, Organisation for Economic Co-operation and Development*, Singapour : OMC, 9 décembre 1996.

———. *Concluding remarks by H.E. Mr. Yeo Cheow Tong, Chairman of the WTO Ministerial Conference*, Singapour : OMC, 13 décembre 1996, disponible à l'adresse URL : www.twnside.org.sg/title/tong-cn.htm .

———. *Déclaration ministérielle de Singapour*, Singapour : OMC, 9-13 décembre 1996, disponible à l'adresse url : http://www.wto.org/french/thewto_f /minist_f/min96_f/ wtodec_f.htm .

———. A*llocution de bienvenue de Mme Albright*, *secrétaire d'État des États-Unis, à la conférence ministérielle de l'OMC*, Seattle : OMC, 30 novembre 1999.

———. *remarques liminaires de S.E. Mme Charlene Barshefsky*, *Ambassadrice, Représentante des États-Unis pour les questions commerciales internationales*, Seattle :

OMC, 30 novembre 1999, http://docsonline.wto.org/DDFDocuments /u/WT/MIN99/ 10.DOC .

Documents d'information et textes fondateurs

OMC, *Note pour la presse*, le commerce et les normes de travail, disponible à l'adresse URL : http://www.wto.org/french/thewto_f/minist_f/min96_f/pb2_f.doc .

———. « GATT de 1947 », http://www.wto.org/french/docs_f/legal_f /gatt47.pdf

———. « Accord de Marrakech instituant l'Organisation Mondiale du Commerce », http://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/04-wto_f.htm.

OIT

Rapports et études

Bureau international du travail, *Bulletin officiel de l'OIT* XXVI, no 1, Montréal : BIT, 1èrer juin 1944.

———, *L'action normative de l'OIT à l'heure de la mondialisation*, Rapport du Directeur général, 85ème session de la CIT, Genève : BIT, 1997, disponible à l'adresse URL : http://www.ilo.org/public/french/ standards/relm/ilc/ilc85/dg-rep.htm

Conférence internationale du travail, *Compte rendu de la 85ème Conférence internationale du travail*, Genève : BIT, 1997.

———, *Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable*, Genève : BIT, 10 juin 2008.

———. *Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi*, Genève : BIT, 1998.

Jansen, Marion et Eddy E. Lee, *Commerce et emploi. Un défi pour la recherche en matière de politiques*, Genève : OMC/OIT, 2007.

International Labour Office et International Labour Conference, *« A New Era » : The Philadelphia Conference and the Future of the I.L.O,* Montréal : Bureau international du travail, 1944.

Somavia, Juan , « Un 1èrer mai de solidarité », *Le Monde.fr*, 30 avril 2012, disponible à l'adresse URL : http://www.lemonde.fr/idees/article/2012/04/30/un-1èrer-mai-de-solidarite_1692543_3232.html, consulté le 1èrer mai 2012

Conventions

Convention sur le travail forcé (no 29).

Convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical (no 87)

Convention sur le droit d'organisation et de négociation collective (no 98)

Convention sur l'abolition du travail forcé (no 105).

Convention concernant la discrimination (emploi et profession)(no 111).

Convention sur l'égalité de rémunération (no 100).

Convention sur l'âge minimum (no 138).

Convention sur les pires formes de travail des enfants (no 182).

OCDE

OCDE, Trade, *Employment and Labour Standards A Study of Core Workers' Rights and International Trade*, Paris : OCDE, 1996.

———. *Les échanges internationaux et les normes fondamentales du travail*, Paris : OCDE, 2000.

———. *Perspectives de l'emploi*, Paris : OCDE, 2005.

Secrétaire général de l'OCDE. *Rapport annuel de l'OCDE, 1994*, Paris : OCDE, 1995.

Autres

ONU, *Rapport du Sommet Mondial pour le développement social*, Copenhague : ONU, 6-12 mai 1995, disponible à l'adresse URL : http://www.un.org/documents/ga/conf166/aconf166-9fr.htm

President of United States and Prime minister of United Kingdom, *Atlantic Charter*, Placentia Bay, Terre Neuve, 14 août 1941.

AUTRES

Acteurs non gouvernementaux internationaux

Bello, Walden et Nicola Bullard, « The global conjuncture : Characteristics and challenges », *Focus on Trade*, n° 60 (2001).

BIAC, *Linking Labour Standards with International Commerce, Discussion Note*, Paris, Business and Industry Advisory Committee to the OECD, 1994.

Declaration of the Workers of the Americas, Democracy, development and social justice in the Americas, 12-13 mai 1997

International Confederation of Free Trade Unions, *OECD Draft Paper on Trade and Labour standards*, International Confederation of Free Trade Union, Bruxelles, 1995.

———. *The global market - trade unionism's greatest challenge*, Sixteenth World Congress of the ICFTU, 1996, disponible à l'adresse URL : http://www.icftu.org/display document.asp?Index=990916167&Language=EN

International Confederation of Free Trade Unions, *Enough Exploitation is Enough : A Response to the Third World Intellectuals and NGO's Statement Against Linkage (TWIN-SAL)*, 29 Septembre 1999, disponible à l'adresse URL : http://www.iatp.org/files /ENOUGH_EXPLOITATION_IS_ENOUGH_a_response_to_th.htm

Joint NGO Statement on Issues and Proposals for the WTO Ministerial Conference, 1996, disponible à l'adresse URL : http://www.twnside.org.sg/title/issue-cn.htm

Khor, Martin, « After Singapore, the battle of interpretations begin : Labour Standards », *Working Paper*, Thirld World Network, 1997.

———. « The Proposed New Issues in the WTO and the Interests of Developing Countries », Third World Netwok, 2001.

Oxfam R.-U, *Institutional Reform of the WTO*, Oxfam R.-U., 2000.

Paquerot, Sylvie, *Les clauses sociales dans l'ALENA*, Pour comprendre. Pour débattre. Pour transformer, Montréal : ATTAC, 2002.

TUAC, *TUAC Comment on the OECD Report on Trade and Labour Standards*, Trade union advisory committee to the OECD, 1995.

Third World Intellectuals and NGOs' Statement Against Linkage (TWIN-SAL), *Enough is Enough*, 15 septembre 1999, disponible à l'adresse URL : http://www.cuts-india.org/ twin-sal.htm

MONOGRAPHIES, ARTICLES, NOTE DE CONFÉRENCE ET NOTES DE RECHERCHE

Aaronson, Susan A., *Trade and the American Dream: A Social History of Postwar Trade Policy*, Lexington: University Press of Kentucky, 1996.

———. *Taking Trade to the Streets: The Lost History of Public Efforts to Shape Globalization*, Ann Arbor : University of Michigan Press, 2001.

Abbas, Mehdi, « La rénovation du système commercial multilatéral », in Christian Deblock (dir.), *L'Organisation mondiale du commerce : où s'en va la mondialisation?*, Saint-Laurent : Fides, 2002, pp.39-52.

———. « Quel multilatéralisme à l'aune de l'Agenda pour le développement de l'OMC? » Journée d'Études François Perroux « François Perroux et la gouvernance des nations », Université Montesquieu, Bordeaux, 23 janvier 2004.

———. « L'Organisation mondiale du commerce : l'ère des rendements décroissants », *Cahier de recherche EPIID*, Grenoble : LEPII, 2005.

Aceves, William J., « Lost Sovereignty. The Implications of the Uruguay Round Agreements », *Fordham International Law Journal*, vol. 19, n° 2 (1995), pp. 427-474.

Aglietta, Michel, *Régulation et crises du capitalisme*, Nouv. éd. rev. et augm., Paris : O. Jacob, 1997.

Agnew, John A., *Hegemony: The New Shape of Global Power*, Philadelphia : Temple University Press, 2005.

Alben, Elissa, « GATT and the Fair Wage: A Historical Perspective on the Labor-Trade Link », *Columbia Law Review*, vol. 101, n° 6 (2001), pp. 1410-1447.

Alcock, Antony Evelyn, *History of the International Labour Organization*, New York : Macmillan, 1971.

Allen, William, « The International Trade Philosophy of Cordell Hull, 1907-1933 », *The American Economic Review*, vol. 43, n° 1 (1953), pp. 101-116.

Alston, Philip, « Labor Rights Provisions in US Trade Law "Aggressive Unilateralism"? » in Lance A. Compa et Stephen F. Diamond (dir.), *Human Rights, Labor Rights, and International Trade*, Philapelphie : University of Pennsylvania Press, 2003, pp. 71-96.

———. « 'Core Labour Standards' and the Transformation of the International Labour Rights Regime », in Viginia Leary et Daniel Warner (dir.), *Social Issues, Globalisation and International Institutions: Labour Rights and the EU, ILO, OECD and WTO*, Leiden et Boston : Martinus Nijhoff Publishers, 2006, pp. 1-83.

Alt, James E., Jeffrey Frieden, Michael J. Gilligan, Dani Rodrik et Ronald Rogowski, « The Political Economy of International Trade: Enduring Puzzles and an Agenda for Inquiry », *Comparative Political Studies*, vol. 29, n° 6 (1996), pp. 689-717.

Amato, Teresa A., « Labor Rights Conditionality: United States Trade Legislation and the International Trade Order », *New York University Law Review*, vol. 65, n° 1 (1990), pp. 79-125.

Anderson, Kym, « Social Policy Dimensions of Economic Integration: Environmental and Labour Standards », *Working Paper Series*, Cambridge Mass. : National Bureau of Economic Research, août 1996.

Angers, Maurice, *Initiation pratique à la méthodologie des sciences humaines*, 4ème éd., Sciences humaines, Anjou, Québec : Éditions CEC, 2005.

Anner, Mark, « The International Trade Union Campaign for Core Labor Standards in the WTO », *WorkingUSA*, vol. 5, n° 1 (2001), pp. 43–63.

Audard, Catherine, *Qu'est-ce que le libéralisme ? Éthique, politique, société*, Paris : Gallimard, 2009.

Avignon, Pierre, *Les innovations de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine du travail*, Mémoire de maîtrise, Montréal : Université de Montréal, 2003.

Axelrod, Robert M., *The Evolution of Cooperation*, New York : Basic Books, 1984.

Bailey, Michael A., Judith Goldstein et Barry R. Weingast, « The Institutional Roots of American Trade Policy: Politics, Coalitions, and International Trade », *World Politics*, vol. 49, n° 3 (1997), pp. 309-338.

Bairoch, Paul, *Mythes et paradoxes de l'histoire économique*, Paris : La Découverte, 1994.

———. *Victoires et déboires, Histoire économique et sociale du monde du XVIe siècle à nos jours*, 3 vol. Gallimard Paris, 1997.

———. « Brief History of the Social Clause in Trade Policy », in Mathias Dewatripont, André Sapir et Khalid Sekkat (dir.), *Trade and Jobs in Europe Much Ado About Nothing?*, Oxford et New York : Oxford University Press, 1999, pp. 160-170.

Baldwin, Robert E. et Christopher S. Magee, « Is Trade Policy for Sale? Congressional Voting on Recent Trade Bills », *Public Choice*, vol. 105, n° 1 (2000), pp. 79-101.

Baran, Paul A et Paul M Sweezy, *Monopoly Capital: An Essay on the American Economic and Social Order*, New York : Monthly Review Press, 1966.

Barbet, Philippe, *Les échanges internationaux*, Paris : Librairie générale française, 1997.

Barro, Robert, *La croissance économique*, Paris : McGraw-Hill/Ediscience international, 1996.

———. *Determinants of Economic Growth : a Cross-Country Empirical Study*, Cambridge Mass. : Harvard Institute for International Development Harvard University, 1997.

Barry, Christian et Sanjay Reddy, *International Trade and Labor Standards: A Proposal for Linkage*, New York: Columbia University Press, 2008.

Basu, Kaushik, Henrik Horn, Lisa Romàn et Judith Shapiro (dir.), *International Labor Standards: History, Theory, and Policy Options*, Malden : Blackwell Publishers, 2003.

Battista, Andrew, *The Revival of Labor Liberalism*, Urbana : University of Illinois Press, 2008.

Bayne, Nicholas et Stephen Woolcock (dir.), *The New Economic Diplomacy: Decision-Making and Negotiation in International Economic Relations*, Aldershot : Ashgate, 2007.

Bazzoli, Laure, *L'économie politique de John R. Commons : Essai sur l'institutionnalisme en sciences sociales*, Paris: L'Harmattan, 1999.

van Beers, Cees, « Labour Standards and Trade Flows of OECD Countries », *The World Economy*, vol. 21, n° 1 (1998), pp. 57-73.

Beigbeder, Yves, « The United States' Withdrawal from the International Labor Organization », *Relations industrielles*, vol. 34, n° 2 (1979), pp. 223-240.

Belanger, Amy E, « Internationally Recognized Worker Rights and the Efficacy of the Generalized Systems of Preferences: A Guatemalan Case Study », *American University Journal of International Law and Policy*, vol. 11, n° 1 (1996), pp. 101-136.

Bélanger, Michel, *Institutions économiques internationales*, 5e éd. mise à jour, Paris : Économica, 1992.

Bell, Jonathan, *The Liberal State on Trial: The Cold War and American Politics in the Truman Years*, New York : Columbia University Press, 2004.

Benessaieh, Afef, « Les États-Unis, la clause sociale et l'art de la vertu démocratique », *Études internationales*, vol. 29, n° 4 (1998), pp. 799-830.

———, *Les motivations américaines à promouvoir une clause sociale : protectionnisme, éthique, ou projet politique?*, Mémoire, M.A., Montréal : Université du Québec à Montréal, 1998.

Bergsten, C. Fred, « Fifty Years of the GATT/WTO: Lessons from the Past for Strategies for the Future », présenté à *Fifty Years: Looking Back, Looking Forward*, Genève : Peterson Institute for International Economics, 1998. http://www.iie.com/publications /papers/print.cfm?ResearchId=312&doc=pub .

Berman, Larry, *Looking Back on the Reagan Presidency*, Baltimore : Johns Hopkins University Press, 1990.

Berman, William C., *America's Right Turn: From Nixon to Clinton*, 2ème éd., Baltimore, Md : Johns Hopkins University Press, 1998.

Bernstein, Steven F. et Louis W. Pauly (dir.), *Global Liberalism and Political Order: Toward a New Grand Compromise?*, Albany : State University of New York Press, 2007.

Berthaud, Pierre et Michel Rocca, « Firmes globales et normes sociales », *Annuaire français des relations internationales*, vol. 5 (2004), pp. 818–830.

———. « Les relations Mondialisation-travail : Un panorama des approches théoriques », *Économies et Sociétés*, série F, n° 37 (2000), pp. 50-86.

———. « Strategies mondiales des firmes et risque de moins-disant social », in *Mondialisation et régulation sociale : XXIIIèmes journées de l'Association d'économie sociale*, édité par Chantal Euzéby, 61-76, Paris : L'Harmattan, 2003.

Bertrand, Marianne, « From the Invisible Handshake to the Invisible Hand? How Import Competition Changes the Employment Relationship », *Journal of Labor Economics*, vol. 22, n° 4 (2004), pp. 723-765.

Bezou, Christophe, *La clause sociale : la négociation internationale menée par l'OIT*, Paris : Eska, 2008.

Bhagwati, Jagdish N., « Free Trade: Old and New Challenges », *The Economic Journal*, vol. 104, n° 423 (1994), pp. 231-246.

———.« Enforceable Labor Standards. What's Wrong with the Idea? » *Trade Policy Analyses*, vol. 4, n° 3 (2001).

———. *In Defense of Globalization*, New York : Oxford University Press, 2004.

———. « Trade Liberalisation and 'Fair Trade'Demands : Addressing the Environmental and Labour Standards Issues », *The World Economy*, vol. 18, n° 6 (2007), pp. 745–759.

Bhagwati, Jagdish N. (dir.), *Going Alone: The Case for Relaxed Reciprocity in Freeing Trade*, Cambridge, Mass : MIT Press, 2002.

Bhagwati, Jagdish N. et Douglas A. Irwin, « The Return of the Reciprocitarians ? US Trade Policy Today », *The World Economy*, vol. 10, n° 2 (1987), pp. 109-130.

Blackett, Adelle, « Mapping the Equilibrium Line: Fundamental Principles and Rights at Work and the Interpretive Universe of the World Trade Organization », *Saskatchewan Law Review*, vol. 65, n° 2 (2002), pp. 369–392.

———. « Whither Social Clause-Human Rights, Trade Theory and Treaty Interpretation », *Columbia Human Rights Law Review*, vol. 31, n° 1 (1999), pp. 1-80.

Blanpain, Roger et Christian Engels (dir.), *The ILO and the social challenges of the 21st century : the Genève lectures*, La Haye, Londres et Boston : Kluwer Law International, 2001.

Blau, Joel, *Illusions of Prosperity America's Working Families in an Age of Economic Insecurity*, New York : Oxford University Press, 1999.

Blyth, Mark, *Great Transformations: Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*, Cambridge, U.K : Cambridge University Press, 2002.

Bone, Polly, « Worker Rights: United States Policy in the 1987 Omnibus Trade Bill », *Harvard Human Rights Journal*, vol. 1, n° 1 (1988), pp. 193-204.

Bonvin, Jean-Michel, *L'Organisation internationale du travail étude sur une agence productrice de normes*, Paris : Presses universitaires de France, 1998.

Borjas, George J. et Lawrence F. Katz, « How Much Do Immigration and Trade Affect Labor Market Outcomes? » *Brookings Papers on Economic Activity*, vol. 1997, n° 1 (1997), pp. 1–90.

Bovard, J., « The Myth of Fair Trade », *Policy Analysis*, Washington D.C. : Cato Institute, 1991.

Brainard, Lael, Robert E. Litan, Nicholas Warren, « A Fairer Deal for America's Workers in a New Era of Offshoring », *Brookings Trade Forum* (2005), pp. 427-456.

Brainard, Lael, Robert E. Litan et Nicholas Warren, « Insuring America's Workers in a New Era of Offshoring », *Brookings Policy Brief Series* (2009).

Braithwaite, John et Peter Drahos, *Global Business Regulation*, Cambridge R.-U. : Cambridge University Press, 2000.

Brown, Andrew G. et Robert M. Stern, « Concepts of Fairness in the Global Trading System », *Pacific Economic Review*, vol. 12, n° 3 (2007), pp. 293-318.

Brown, Andrew G. et Robert M. Stern, « Achieving Fairness in the Doha Development Round », *Global Economy Journal*, vol. 5, n° 4, art. 23 (2005), pp. 1-9.

Brown, Drusilla K., « International Trade and Core Labour Standards: a Survey of the Recent Literature », *OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers*, 2000.

Brown, Drusilla K., Alan V. Deardorff et Robert M. Stern, « Pros and Cons of Linking Trade and Labor Standards », in *Murphy Institute Conference*, Murphy Institute, Tulane University, 2002.

Brown, Michael, *Debating the Democratic Peace*, Cambridge Mass. : MIT Press, 1996.

Brunelle, Dorval, « Le conservatisme et l'État sous Reagan », *Interventions Économiques*, n° 17 (1987), pp. 89-98.

———. *Dérive globale*, Montréal : Boréal, 2003.

———. « L'effet des accords de commerce sur les normes du travail : quelques pistes de recherche », UQÀM, Montéal : CEIM, UQÀM, 2007.

Brunelle, Dorval et Christian Deblock (dir.), *L'ALÉNA : le libre-échange en défaut*, Montréal : Fides, 2004.

Brunelle, Dorval et Christian Deblock, « Les mouvements d'opposition au libre-échangisme dans les Amériques et la constitution d'une Alliance sociale continentale », *Nouvelles pratiques sociales* 13, n° 2 (2000), pp. 131-147.

Brunelle, Dorval, Deblock, Christian et Rioux, Michèle, « Mondialisation, concurrence et gouvernance : émergence d'un espace juridique transnational dans les Amériques », in Sophia Mappa (dir.), *Les métamorphoses du politique au Nord et au Sud*, Paris : Karthala Editions, 2004, pp 257-304.

Burgoon, Brian et Michael Hiscox, « Trade Openness and Political Compensation: Labor Demands for Adjustment Assistance », *Annual Meeting of the American Political Science Association*, Washington D.C., 2000.

Burgoon, Brian, « The Rise and Stall of Labor Linkage in Globalization Politics », *International Politics*, vol. 41, n° 2 (2004), pp. 196–220.

Busse, Matthias, « Do Labor Standards Affect Comparative Advantage? Evidence for Labor-Intensive Goods », *Discussion Paper*, Centre for International Economics Studies, Adelaide : Adelaide University, 2000.

Butler, Michael A., *Cautious Visionary: Cordell Hull and Trade Reform, 1933-1937*, Kent : Kent State University Press, 1998.

Cabin, Michael A., « Labor Rights in the Peru Agreement: Can Vague Principles Yield Concrete Change? », *Columbia Law Review*, vol. 109, n° 5 (2009), pp. 1047–1093.

Candland, Christopher, « Les Normes Fondamentales Du Travail Sous L'administration De George W. Bush », *Revue Internationale Du Travail*, vol. 148, n° 1-2 (2009), pp. 183-196.

Cardebat, Jean-Marie, *La mondialisation et l'emploi*, Paris : Éditions La Découverte, 2002.

———. « Ouverture commerciale et marché du travail », *Annuaire Français des Relations Internationales*, vol. 2 (2001), pp. 849-863.

Campbell, John L, *Institutional Change and Globalization*, Princeton, NJ . Oxford: Princeton University Press, 2004.

Castel, Robert, *Les métamorphoses de la question sociale : une chronique du salariat*, [Paris] : Gallimard, 2006.

Ceccaldi, Dominique, Danièle Moulinot et Dominique Rogeaux, *La sécurité sociale en France*, Paris: Foucher, 1997.

Chakravarthi, R., « After Seattle, World Trade System Faces Uncertain Future », *Review of International Political Economy*, vol. 7, n° 3 (2000), pp. 495–504.

Chan, Anita et Robert J. S, Ross, « Racing to the Bottom: International Trade Without a Social Clause », *Third World Quarterly*, vol. 24, n° 6 (2003), pp. 1011-1028.

Charnovitz, Steve, « Caribbean Basin Initiative: Setting Labor Standards », *Monthly Labor Review* 107, n° 11 (1984), pp. 54-56.

———. « The Influence of International Labour Standards on the World Trading Regime - A Historical Overview », *International Labour Review*, vol. 126, n° 5 (1987), pp. 565-584.

———. « Book Review : Trade, Employment and Labour Standards: The OECD Study and Recent Developments in the Trade and Labor Standards Debate », *Temple International and Comparative Law Journal*, vol. 11, n° 1 (1997), pp. 131-166.

———. « The Globalization of Economic Human Rights », *Brooklyn Journal of International Law*, vol. 25, n° 1 (1999), pp. 113-124.

Cohen, Adam, *Nothing to Fear: FDR's Inner Circle and the Hundred Days That Created Modern America*, New York : Penguin Press, 2009.

Cohen, Stephen D., Robert A. Blecker et Peter D. Whitney, *Fundamentals of U.S. Foreign Trade Policy: Economics, Politics, Laws, and Issues*, 2ème éd., Boulder : Westview Press, 2003.

Cohn, Theodore H., *Governing Global Trade: International Institutions in Conflict and Convergence*, Aldershot : Ashgate, 2002.

Collingsworth, Terry, « International Worker Rights Enforcement: Proposals Following a Test Case », in Lance A. Compa et Stephen F. Diamond (dir.), *Human Rights, Labor*

Rights, and International Trade, Philapelphie : University of Pennsylvania Press, 2003, 227-250.

Collins, Robert M., *The Business Response to Keynes, 1929-1964*, New York : Columbia University Press, 1981.

Commons, John R., *Institutional Economics, Its Place in Political Economy*, Madison : University of Wisconsin Press, 1959.

Compa, Lance A., « Free Trade, Fair Trade, and the Battle for Labor Rights », in Harry C. Katz et Richard W. Hurd (dir.), *Rekindling the Movement: Labor's Quest for Relevance in the Twenty-First Century*, New York: ILR Press, 2001, pp. 314–338.

———. « NAFTA's Labor Side Agreement and International Labor Solidarity », *Antipode*, vol. 33, n° 3 (2001), pp. 451–467.

———. « L'ALENA et les droits fondamentaux des travailleurs des pays partenaires », in Isabelle Daugareilh (dir.), *Mondialisation, Travail et Droits Fondamentaux*, Bruxelles : Bruylant, 2005.

Lance A. Compa et Stephen F. Diamond (dir.), *Human Rights, Labor Rights, and International Trade*, Philapelphie : University of Pennsylvania Press, 2003.

Compa, Lance A. et Jeffrey S. Vogt, « Labor Rights in the Generalized System of Preferences: A 20-Year Review », *Comparative Labor Law and Policy Journal*, vol. 22, n° 1 (2000-2001), pp. 199-238.

Condorcet, Jean-Antoine-Nicolas de Caritat, *Esquisse d'un tableau historique des progrès de l'esprit humain. Suivi de fragments sur l'Atlantide*, Paris : Flammarion, 1988.

Cortes, Olivier et Sébastien Jean, « Commerce international, emploi et productivité », *Travail et emploi*, n° 70 (1997), pp. 61–79.

Cox, Robert W., *Production, Power, and World Order: Social Forces in the Making of History*, New York : Columbia University Press, 1987.

———. « Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory », *Millennium - Journal of International Studies*, vol. 10, n° 2 (1981), pp. 126 -155.

Croome, John, *Reshaping the World Trading System. A History of the Uruguay Round*, Genève : OMC, 1995.

Cutler, Tony, Karel Williams et John L. Williams (dir.), *Keynes, Beveridge, and beyond*, Londres : Routledge & Kegan Paul, 1986.

Dam, Kenneth W., *The GATT: Law and International Economic Organization*, Chicago : University of Chicago Press, 1970.

Das, Dilip K., *The Economic Dimensions of Globalization*, Houndmills et Basingstoke : Palgrave Macmillan, 2004.

———. « The Global Trading System: From Seattle to Doha », *International Journal*, vol. 57, n° 4 (2002), pp. 605–623.

Dasgupta, Amit, « Labour Standards and WTO : a New Form of Protectionism », *South Asia Economic Journal*, vol. 1, n° 2 (2000), pp. 113-129.

Davis, Benjamin N, « Effects of Worker Rights Protections in United States Trade Laws: A Case Study of El Salvador », *American University Journal of International Law and Policy* 10, n° 3 (1994), pp. 1167-1214.

Davis, Donald R. et James Harrigan, « Good Jobs, Bad Jobs, and Trade Liberalization », *NBER Working Paper*, Cambridge Mass. : National Bureau of Economic Research, 2007.

Deardorff, Alan V et Robert Mitchell Stern (dir.), *Social Dimensions of U.S. Trade Policies*, Ann Arbor : University of Michigan Press, 2000.

Deblock, Christian, « Introduction. L'OMC après Doha », Christian Deblock (dir.), *L'Organisation mondiale du commerce : où s'en va la mondialisation?*, Saint-Laurent : FIDES, 2002, pp. 11-33.

———. « Du mercantilisme au compétitivisme : Le retour du refoulé », in Michel Van Cromhaut (dir.), *L'État-nation à l'ère de la mondialisation*, Paris : L'Harmattan, 2003, pp. 79-101.

———. « Le libre-échange et les accords de commerce dans la politique commerciale des États-Unis », *Continentalisation*, Cahier de recherche du GRIC, Montréal : CEIM, 2004.

———. « Nouveau régionalisme ou régionalisme à l'américaine ? Le cas de l'investissement », *Continentalisation*, Cahier de recherche du GRIC, Montréal: CÉIM, 2005.

———. « États-Unis : vers un renouvellement de l'autorité de négocier ou vers une nouvelle politique commerciale ? » *Gouvernance Globale du Travail*, Cahiers de recherche du CEIM, Montréal : CEIM, 2007.

———. « L'Aide à l'ajustement commercial, une particularité américaine », *Gouvernance Globale du travail*, Cahier de recherche, Montréal: CEIM, 2007.

———. « Les États-Unis, le commerce et les normes du travail : Une perspective historique », *Gouvernance globale du travail*, Rapport de recherche, Montréal : CEIM, 2008.

———. « Le bilatéralisme commercial des États-Unis », in *Le commerce international entre bi et multilatéralisme*, 115-173, Larcier, Bruxelles : Bernard Remiche et Hélène Ruiz-Fabri, 2010.

Deblock, Christian (dir.), *L'Organisation mondiale du commerce : où s'en va la mondialisation?*, Saint-Laurent : Fides, 2002.

Deblock, Christian et Dorval Brunelle, « Un régionalisme en trois dimensions : le projet des Amériques », *Continentalisation*, Cahier de recherche du GRIC, Montréal : CEIM, 1999.

Deblock, Christian et Gérald Cadet, « La politique commerciale des États-Unis et le régionalisme dans les Amériques », *Études internationales*, vol. 32, n° 4 (2001), pp. 653-692.

Deblock, Christian et Michèle Rioux, « Humaniser le commerce : avancées récentes en matière de travail dans les accords de libre-échange du Canada et des États-Unis », *Regard sur le travail* 6 (2009), pp. 2-18.

———. « L'impossible coopération fiscale internationale », *Éthique publique*, vol. 10, n° 1 (2008), pp. 9-34.

Deblock, Christian et Sylvain Zini, « L'Accord de libre-échange États-Unis/Pérou et les normes du travail », *Note d'information*, Montréal : CÉIM, 2008.

Deese, David, *World Trade Politics: Power, Principles, and Leadership*, Londres et New York : Routledge, 2008.

Deshaies, Bruno, *Méthodologie de la recherche en sciences humaines*, Laval : Beauchemin, 1992.

Destler, I. M., *American Trade Politics*, 4ème éd., Washington D.C. : Institute for International Economics, 2005.

Destler, I. M. et Peter J. Balint, *The New Politics of American Trade: Trade, Labor, and the Environment*, Washington D.C. : Institute for International Economics, 2000.

Dewey, John, *Liberalism and Social Action*, New York : Capricorn, 1963.

Diamond, Stephen F., « Labor Rights in the Global Economy: A Case Study of the North American Free Trade Agreement », in Lance A. Compa et Stephen F. Diamond (dir.), *Human Rights, Labor Rights, and International Trade*, Philapelphie : University of Pennsylvania Press, 2003, pp. 199-224.

DiCaprio, Alisa, « Are Labor Provisions Protectionist: Evidence from Nine Labor-Augmented U.S. Trade Arrangements », *Comparative Labor Law & Policy Journal*, vol. 26, n° 1 (2004), pp. 1-34.

Diller, Janelle M., « Globalization, Values, and International Law in the World of Work », in Jean-Claude Javillier et Bernard Gernigon (dir.), *Les normes internationales du travail : un patrimoine pour l'avenir–Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos*, Genève : BIT, 2004, pp. 645–657.

Dolbeare, Kenneth M. et Michael S. Cummings (dir.), *American Political Thought*, 5ème éd., Washington D.C. : CQ Press, 2004.

Dolléans, Edouard, *Histoire du mouvement ouvrier*, Paris: A. Colin, 1936.

Douglas, Paul H., *Social Security in the United States: An Analysis and Appraisal of the Federal Social Security Act*, New York et Londres : Whittlesey house et McGraw-Hill, 1936.

Doumbia-Henry, Cleopatra et Eric Gravel, « Accords de libre-échange et droits des travailleurs : évolution récente », *Revue internationale du Travail*, vol. 145, n° 3 (2006), pp. 211–234.

Drezner, Daniel W., « Fears of a Race to the Bottom. Why Aren't They Justified? » *Trade Policy Analyses*, vol. 3, n° 6 (2001).

Drezner, Daniel W., *U.S. Trade Strategy: Free Versus Fair*, New York : Council on Foreign Relations, 2006.

Dubin, Laurence, *La protection des normes sociales dans les échanges internationaux*, Aix-en-Provence : Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2003.

Dubofsky, Melvyn, *The State & Labor in Modern America*, Chapel Hill : University of North Carolina Press, 1994.

Duplessis, Isabelle, « La déclaration de l'OIT relative aux droits fondamentaux au travail : Une nouvelle forme de régulation efficace? », *Relations industrielles*, vol. 59, n° 1 (2004), pp. 52-72.

Eckes, Alfred E., *Opening America's Market U.S. Foreign Trade Policy Since 1776*, Chapel Hill : University of North Carolina Press, 1995.

———. « U.S. Trade History », in William Anthony Lovett, Richard L Brinkman et Alfred E. Eckes (dir.), *U.S. Trade Policy: History, Theory, and the WTO*, 2ème éd., Armonk : M.E. Sharpe, 2004, pp. 36-92.

Edgren, Gus, « Fair Labour Standards and Trade Liberalisation », *International Labour Review*, vol. 118, n° 5 (1979), pp. 523-536.

Edsall, Thomas Byrne, *Chain Reaction: The Impact of Race, Rights, and Taxes on American Politics*, New York : Norton, 1992.

Egger, Michel et Catherine Schümperli, « Clause sociale. Sondage auprès des ONG et syndicats européens et du Sud », *Repères*, Zürich : Pain pour le prochain, 1996.

Ehrman, John, *The Eighties: America in the Age of Reagan*, New Haven : Yale University Press, 2005.

Elliott, Kimberly Ann, « Preferences for Workers? Worker Rights and the US Generalized System of Preference », résenté dans le cadre du colloque *Globalization and Inequality*, Grand Rapids, Michigan : Calvin College Grand Rapids, Michigan, 1998, http://iie.com/publications/papers/paper.cfm?ResearchID=313

———. « Getting beyond No...! Promoting Worker Rights and Trade », in Jeffrey J. Schott (dir.), *The WTO after Seattle*, Washington D.C. : Peterson Institute for International Economics, 2000, pp. 187–204..

Elliott, Kimberly Ann et Richard B. Freeman, « White Hats or Don Quixotes? Human Rights Vigilantes in the Global Economy », *NBER Working paper*, Cambridge, Mass. : National Bureau of Economic Research, 2001.

———.*Can Labor Standards Improve Under Globalization?*, Washington D.C. : Peterson Institute For Intenrational Economics, 2003.

Engerman, Stanley L., « The History and Political Economy of International Labor Standards », in Basu, Kaushik, Henrik Horn, Lisa Romàn et Judith Shapiro (dir.), *International Labor Standards: History, Theory, and Policy Options*, Malden : Blackwell Publishers, 2003, pp. 9-98.

Erickson, Christopher L et Daniel J.B Mitchell, « The American Experience with Labor Standards and Trade Agreements », *Journal of Small and Emerging Business Law*, vol. 3, n° 1 (1999), pp. 41-92.

Esping-Andersen, Gøta, *Les trois mondes de l'État-providence. Essai sur le capitalisme moderne*, Paris : Presses universitaires de France, 1999.

Evans, Peter B., Harold Karan Jacobson et Robert D. Putnam (dir.), *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*, Berkeley : University of California Press, 1993.

Evans, Peter B., Dietrich Rueschemeyer et Theda Skocpol (dir.), *Bringing the State Back In*, Cambridge R.-U. : Cambridge University Press, 1985.

Farber, Henry S., « Job Loss in the United States, 1981-2001», *Working* paper, Center for Economic Policy Studies, Princeton University, Department of Economics, janvier 2003.

———. « What Do We Know about Job Loss in the United States? evidence from the displaced workers survey, 1984-2004 », *Economic Perspectives*, n° Q II (2005), pp. 13-28.

Finbow, Robert G., *The Limits of Regionalism: NAFTA's Labour Accord*, International political economy of new regionalisms series, Aldershot et New York : Ashgate Pub. Limited, 2006.

Fitoussi, Jean-Paul, *La démocratie et le marché*, Paris : Bernard Grasset, 2004.

Fontagné, Lionel et Jean-Louis Guérin, « L'ouverture, catalyseur de la croissance », *Economie internationale*, n° 71 (1997), pp. 135-167.

Fortin, Jean-Francois, *L'État, les groupes d'interêt et l'usage d'ententes de libre-echange dans la politique commerciale des États-Unis, 1980--1994*, Thèse de Ph.D., Québec : Université Laval, 2000.

Fourastié, Jean, *Les trente glorieuses ou la revolution invisible : de 1946 a 1975*, Paris: A. Fayard, 1979.

Fraser, Steve et Gary Gerstle (dir.), *The Rise and Fall of the New Deal Order, 1930-1980*, Princeton : Princeton University Press, 1989.

French, Michael, *US Economic History Since 1945*, New York : Manchester university press, 1997.

Frost, Ellen L., « Restarting Fast track : Introduction and summary », in Jeffrey J. Schott (dir.), *Restarting fast track*, Washington D.C. : Institute for International Economics, 1998, pp. 9-28.

Frundt, Henry J., *Trade Conditions and Labor Rights: U.S. Initiatives, Dominican and Central American Responses*, Gainesville : University Press of Florida, 1998.

Gaddis, John Lewis, *The United States and the Origins of the Cold War, 1941-1947*, New York : Columbia University Press, 2000.

Gagnon, Frédérick (dir.), *Le Congrès des États-Unis*, Québec: Presses de l'Université du Québec, 2006.

Galbraith, James K., *L'État prédateur : comment la droite a renoncé au marché libre et pourquoi la gauche devrait en faire autant*, Paris : Éditions du Seuil, 2009.

Galbraith, John Kenneth, *Money, Whence It Came, Where It Went*, Boston : Houghton Mifflin, 1975.

Galenson, Walter, *The International Labor Organization an American View*, Madison : University of Wisconsin Press, 1981.

Gallagher, Peter, *The First Ten Years of the WTO: 1995-2005*, Cambridge R.-U. : Cambridge University Press, 2005.

Gallis, Marion, *Trade for Justice : Myth or Mandate?*, Genève : World Council of Churches Commission on the Churches' Participation in Development, 1972.

Gantz, David A., « Failed Efforts to Initiate the Millenium Round in Seattle: Lessons for Future Global Trade Negotiations », *Arizona Journal of International and Comparative Law*, vol. 17, n° 2 (2000), pp. 349-369.

Gardner, Lloyd G., *Economic Aspects of New Deal Diplomacy*, Madison : University of Wisconsin Press, 1964.

Gardner, Richard N., *Sterling-Dollar Diplomacy: Anglo-American Collaboration in the Reconstruction of Multilateral Trade*, Oxford : Clarendon Press, 1956.

Gauthier, Benoît (dir.), *Recherche sociale de la problématique à la collecte des données*, 3ème éd. Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec, 1997.

Gauthier, Benoît et Jean Turgeon, « Les données secondaires », in Benoît Gauthier (dir.), *Recherche sociale de la problématique à la collecte des données*, 3ème éd. Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec, 1997, pp. 401-430.

Ghébali, Victor-Yves, Roberto Ago et Nicolas Valticos (dir.), *L'Organisation internationale du travail (OIT)*, Genève : Georg, 1987.

Gill, Stephen, « Toward a Postmodern prince? The Battle in Seattle as a Moment in the New Politics of Globalisation », *Journal of International Studies*, vol. 23, n° 3 (1994), pp. 399–423.

———. « Constitutionalizing Inequality and the Clash of Globalizations », *International Studies Review*, vol. 4, n° 2 (2002), pp. 47–65.

———. *Power and Resistance in the New World Order*, 2ème éd., Basingstoke : Palgrave Macmillan, 2008.

Gilligan, Michael J., *Empowering Exporters: Reciprocity, Delegation, and Collective Action in American Trade Policy*, Ann Arbor : University of Michigan Press, 1997.

Gilpin, Robert, *War and Change in World Politics*, Cambridge R.-U. : Cambridge University Press, 1981.

Gislain, Jean-Jacques, « L'émergence de la problématique des institutions en économie », *Cahiers d'économie politique*, vol. 44, n° 1 (2003), pp. 19-50.

Goldstein, Judith, « The Political Economy of Trade: Institutions of Protection », *The American Political Science Review*, vol. 80, n° 1 (1986), pp. 161-184.

———. « Ideas, Institutions, and American Trade Policy », *International Organization*, vol. 42, n° 1 (1988), pp. 179-217.

———. *Ideas, Interests, and American Trade Policy*, Ithaca : Cornell University Press, 1993.

Goldstein, Judith et Robert O. Keohane (dir.), *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*, Ithaca : Cornell University Press, 1993.

Goldstein, Judith et Lisa L. Martin, « Legalization, Trade Liberalization, and Domestic Politics: A Cautionary Note », *International Organization*, vol. 54, n° 3 (2000), pp. 603-632.

Gourevitch, Peter Alexis, « Breaking with Orthodoxy: The Politics of Economic Policy Responses to the Depression of the 1930s », *International Organization*, vol. 38, n° 1 (1984), pp. 95-129.

Granger, Clotilde, « Normes de travail fondamentales et échanges Sud-Nord », *Economie internationale*, n° 101 (2005), pp. 47-62.

Granger, Clotilde et Jean-Marc Siroën, « La clause sociale dans les traités commerciaux », in Isabelle Daugareilh (dir.), *Travail, Droits fondamentaux et mondialisation*, Bruxelles : Bruylant, 2005, pp. 309-324.

———. « Core Labour Standards in Trade Agreements: From Multilateralism to Bilateralism », *Journal of World Trade*, vol. 40, n° 5 (2006), pp. 813-836.

Graubart, Jonathan, « Giving Teeth to NAFTA's Labour Side Agreement », in John J. Kirton et Virginia White Maclaren (dir.), *Linking Trade, Environment, and Social Cohesion: NAFTA Experiences, Global Challenges*, Aldershot : Ashgate, 2002, pp. 203-222.

———. *Legalizing Transnational Activism: The Struggle to Gain Social Change from NAFTA's Citizen Petitions*, University Park : The Pennsylvania State University Press, 2008.

Gray, John, *Liberalism*, 2ème éd., Minneapolis : University of Minnesota Press, 1995.

Graz, Jean-Christophe, *Aux Sources De l'OMC, La Charte De La Havane, 1941-1950*, Genève : Librarie Droz, 1999.

Greenaway, David et Douglas Nelson, « The Assessment: Globalization and Labour-Market Adjustment », *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 16, n° 3 (2000), pp. 1-11.

Greenfield, Gerard, « Core Labor Standards in the WTO », *WorkingUSA*, vol. 5, n° 1 (2001), pp. 9–18.

Grieco, Joseph M., « Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism », *International Organization*, vol. 42, n° 3 (1988), pp. 485-507.

Griffin, Gerard, Chris Nyland, et Anne O'Rourke, « Trade Unions and the Trade-Labour Rights Link: A North-South Union Divide? », *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, vol. 19, n° 4 (2003), pp. 469–494.

Griswold, Daniel T., « Free trade agreements. Steppingstone to a More Open World », *Trade Briefing paper*, Washington D.C. : Cato Institute, 2001.

———. « Trade, Labor, and the Environment: How Blue and Green Sanctions Threaten Higher Standards », *Trade policy analysis*, Washington D.C. : Cato Institute, 2001.

———. « Trading Tyranny for Freedom: How Open Markets Till the Soil for Democracy », *Trade policy analysis*, Washington D.C. : Cato Institute, 2004.

———. « Trade, Democracy and Peace: The Virtuous Cycle », Conference "Peace Through Trade", World Trade Centers Association, Oslo, 2007.

Grynberg, Roman et Veniana Qalo, « Labour standards in US and EU preferential trading arrangements », *Journal of World Trade*, vol. 40, n° 4 (2006), pp. 619–654.

Guérin, Daniel, *Le mouvement ouvrier aux États-Unis de 1866 à nos jours*, Paris : F. Maspero, 1977.

Haas, Peter M., « Do Regimes Matter? Epistemic Communities and Mediterranean Pollution Control », *International Organization*, vol. 43, n° 3 (1989), pp. 377-403.

———. « Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination », *International Organization*, vol. 46, n° 1 (1992), pp. 1-35.

Haggard, Stephan, « The Institutional Foundations of Hegemony: Explaining the Reciprocal Trade Agreements Act of 1934 », *International Organization*, vol. 42, n° 1 (1988), pp. 91-119.

Halimi, Serge, *Le grand bond en arrière : Comment l'ordre libéral s'est imposé au monde*, Paris : Fayard, 2004.

Hall, Peter A., « The Role of Interests, Institutions, and Ideas in the Comparative Political Economy of the Industrialized Nations », in Thomas, J. Watson, Jr., Mark Irving Lichbach, Alan S. Zuckerman (dir.), *Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure*, Cambridge R.-U. et New York : Cambridge University Press, 1997, pp. 174-207.

Hall, Peter A. (dir.), *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism Across Nations*, Princeton : Princeton University Press, 1989.

Hall, Peter A. et David W. Soskice, *Varieties of Capitalism the Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford : Oxford University Press, 2001.

Hall, Peter A. et Rosemary C. R. Taylor, « Political Science and the Three New Institutionalisms », *Political Studies*, vol. 44, n° 5 (1996), pp. 936–957.

Hamby, Alonzo L., *Beyond the New Deal Harry S. Truman and American Liberalism*, New York : Columbia University Press, 1973.

Hamby, Alonzo L. (dir.), *Harry S. Truman and the Fair Deal*, Lexington : D. C. Heath, 1974.

Hanami, Tadashi, « Deregulation and International Regulation: An Asian Perspective », in Roger Blanpain et Marco Biagi (dir.), *Changing Industrial Relations & Modernisation of Labour Law: Liber Amicorum in Honour of Professor Marco Biagi*, La Haye : Kluwer Law International, 2003, pp. 173-180.

Hansenne, Michel, *Un garde-fou pour la mondialisation : le BIT dans l'après-guerre froide*, Gerpinnes etGenève : Quorum et Zoé, 1999.

Harmes, Adam, « The Rise of Neoliberal Nationalism », *Review of International Political Economy*, vol. 19, n° 1 (2012), pp. 59-86.

Harrod, Jeffrey et Robert O'Brien (dir.), *Global Unions?: Theory and Strategies of Organized Labour in the Global Political Economy*, Londres : Routledge, 2002.

Hartz, Louis, *The Liberal Tradition in America: An Interpretation of American Political Thought Since the Revolution*, New York : Harcourt, Brace, 1955.

Hasenclever, Andreas, Peter Mayer et Volker Rittberger, *Theories of International Regimes*, Cambridge R.-U. : Cambridge University Press, 1997.

Hassel, Anke, « The Evolution of a Global Labor Governance Regime », *Governance*, vol. 21, n° 2 (2008), pp. 231–251.

Haworth, Nigel et Stephen Hughes, « Trade and International Labour Standards: Issues and Debates Over a Social Clause », *Journal of Industrial Relations*, vol. 39, n° 2 (1997), pp. 179-195.

Hayek, Friedrich, *Constitution of liberty*, nouvelle éd., Londres : Routledge, 2006.

———. *Droit, législation et liberté : une nouvelle formulation des principes libéraux de justice et d'économie politique*, nouvelle éd., Paris : Presses universitaires de France, 2007.

Hays, Jude C., Sean D. Ehrlich et Clint Peinhardt, « Government Spending and Public Support for Trade in the OECD: An Empirical Test of the Embedded Liberalism Thesis », *International Organization*, vol. 59, n° 2 (2005), pp. 473-494.

Heffner, Richard D., *A Documentary History of the United States*, Signet Classic, 2002.

Heintz, James, « Global Labor Standards: Their Impact and Implementation », *Working paper series*, Political Economy Research Institute, Amherst : University of Massachussetts at Amherst, 2002.

Hepple, Bob A., *Labour Laws and Global Trade*, Oxford, Portland : Hart, 2005.

Hickey, Kevin, « Connecting Trade and International Labor Standards: Denial of Worker Rights as an Unfair Trade Practice », *Law and Inequality : A Journal of Theory and Practice*, vol. 6, n° 2 et 3 (1988), pp. 127-152.

Hirschman, Albert O., *Deux siècles de rhétorique réactionnaire*, Paris : Fayard, 1991.

Hiscox, Michael J. « The Magic Bullet? The RTAA, Institutional Reform, and Trade Liberalization », *International Organization* 53, n° 4 (1999), pp. 669-698.

———. , « Commerce, Coalitions, and Factor Mobility: Evidence from Congressional Votes on Trade Legislation », *The American Political Science Review*, vol. 96, n° 3 (2002), pp. 593-608.

Hodkinson, Stuart, « Is There a New Trade Union Internationalism? The International Confederation of Free Trade Unions' Response to Globalization, 1996-2002 », *Labour, Capital & Society*, vol. 38, n° 1-2 (2005), pp. 36-65.

Hody, Cynthia Ann, *The Politics of Trade American Political Development and Foreign Economic Policy*, Hanover : University Press of New England, 1996.

Hoekman, Bernard M et Michel M. Kostecki, *The Political Economy of the World Trading System: The WTO and Beyond*, 3ème éd., Oxford : Oxford University Press, 2009.

Hoffmann, Friederike, *Core Labor Standards and the WTO: Core Labor Standards on the US International Trade Agenda-A Frame Analysis of the AFL-CIOs Support of the Labor-Trade Linkage in WTO Agreements*, Sarrebrück : VDM Verlag Dr. Müller, 2008.

Holly, Daniel A., Holly, Daniel A., *L'ONUDI l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel: (1967-1995)*, Paris , Montréal: L'Harmattan, 1999.

———. « Commerce et développement : De la Charte de La Havanne à l'OMC », in *L'Organisation mondiale du commerce : où s'en va la mondialisation?*, 205-229, FIDES, Points Chauds, Saint-Laurent, Québec : Deblock, Christian, 2002.

———. *Les Nations-Unies et la mondialisation : pour une économie politique des organisations internationales*, Collection Économie et innovation, Dunkerque, France : Innoval, 2003.

Hughes, Stephen, « Coming in from the Cold. Labour, the ILO ans the International Labour Standards Regime », in Rorden Wilkinson et Stephen Hughes (dir.), *Global governance: critical perspectives*, Londres et New York : Routledge, 2002, pp. 155-190.

Hull, Cordell, *The Memoirs of Cordell Hull*. Londres : Hodder and Stoughton, 1948.

Humphrey, Hubert H., *The Political Philosophy of the New Deal*, Baton Rouge : Louisiana State University Press, 1970.

Hurtgen, James R., *The Divided Mind of American Liberalism*, Lanham : Lexington Books, 2002.

Ikenberry, G. John, « Conclusion: An Institutional Approach to American Foreign Economic Policy », *International Organization*, vol. 42, n° 1 (1988), pp. 219-243.

———. « A World Economy Restored: Expert Consensus and the Anglo-American Postwar Settlement », *International Organization*, vol. 46, n° 1 (1992), pp. 289-321.

———. « Creating Yesterday's Wolrd Order: Keynesian New Thinking and the Anglo-American Postwar Settlement », in *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*, édité par Judith Goldstein et Robert O Keohane, 57-86, Ithaca : Cornell University Press, 1993.

———. « Creating America's World: The Sources of Postwar Liberal Internationalism », document soumis à la conférence « The Future of American Internationalism », Austin, Texas, 2005.

Ikenberry, G. John et Charles A. Kupchan, « Socialization and Hegemonic Power », *International Organization*, vol. 44, n° 3 (1990), pp. 283-315.

Irwin, Douglas A., *Free Trade under Fire*, Princeton : Princeton Univ Press, 2009.

Jackson, John H., « The Great 1994 Sovereignty Debate: United States Acceptance and Implementation of the Uruguay Round Results », *Columbia Journal of Transnational Law*, vol. 36, n° 1 (1998), pp. 157-188.

Jacobson, Harold Karan, « The USSR and ILO », *International Organization*, vol. 14, n° 03 (1960), pp. 402-428.

Javillier, Jean-Claude et Bernard Gernigon (dir.), *Les normes internationales du travail : un patrimoine pour l'avenir Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos*, Genève : Bureau international du travail, 2004.

Jeffries, John W., « The "New" New Deal: FDR and American Liberalism, 1937-1945 », *Political Science Quarterly*, vol. 105, n° 3 (1990), pp. 397-418.

Johnston, G. A., *The International Labour Organisation: Its Work for Social and Economic Progress*, Londres : Europa, 1970.

Kant, Immanuel, *Projet de paix perpétuelle*, Paris : Éditions Mille et une nuits, 2001.

Kaplan, Edward S., *American Trade Policy: 1923-1995*, Westport et Londres : Greenwood Press, 1996.

Kapstein Ethan B., *Economic Justice in an Unfair World: Toward a Level Playing Field*, Princeton : Princeton University Press, 2006.

Kaspi, André, *Franklin D. Roosevelt*, Paris : A. Fayard, 1988.

Kay, Tamara, « Labor Transnationalism and Global Governance: The Impact of NAFTA on Transnational Labor Relationships in North America1 », *American Journal of Sociology*, vol. 111, n° 3 (2005), pp. 715–756.

———. *NAFTA and the Politics of Labor Transnationalism*, Cambridge University Press, 2011.

Kébabdjian, Gérard, *Les théories de l'économie politique internationale*, Paris : Éditions du Seuil, 1999.

Keck, Margaret E et Kathryn Sikkink, *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca : Cornell University Press, 1998.

Keohane, Robert O., *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton : Princeton University Press, 1984.

Keohane, Robert O. et Lisa L. Martin, « The Promise of Institutionalist Theory », *International Security*, vol. 20, n° 1 (1995), pp. 39–51.

Kerremans, Bart et Myriam M. Gistelinck, « Trade Agreements, Labour Standards, and Political Parties. Differences between the US and EU in their Approach of Labour Standards », *UNU-CRIS Working Papers*, United nations University, Comparative Regional Integration Studies, 2008.

Khagram, Sanjeev, James V Riker et Kathryn Sikkink (dir.), *Restructuring World Politics: Transnational Social Movements, Networks, and Norms*, Minneapolis : University of Minnesota Press, 2002.

Kindleberger, Charles Poor, *The International Economic Order: Essays on Financial Crisis and International Public Goods*, Cambridge Mass. : MIT Press, 1988.

———. *The World in Depression, 1929-1939*, Berkeley : University of California Press, 1973.

Kirton, John J et Virginia White Maclaren (dir.), *Linking Trade, Environment, and Social Cohesion: NAFTA Experiences, Global Challenges*, Aldershot : Ashgate, 2002.

Kletzer, Lori G., « Trade and Job Loss in U.S. Manufacturing, 1979-94 », *Working Paper*, UCSC Department of Economics, Santa Cruz : University of California at Santa Cruz, 1998.

———. « Trade-related Job Loss and Wage Insurance: A Synthetic Review », *Review of International Economics* vol. 12, n° 5 (2004), pp. 724-748.

Kletzer, Lori G. et Howard F. Rosen, « Easing the Adjustment Burden on U.S. workers », in C. Fred Bergsten (dir.), *The United States and the world economy: foreign economic policy for the next decade*, Washington D.C. : Peterson Institute For Intenrational Economics, 2005, pp. 313–342.

Kochan, Thomas A., *Restoring the American Dream: A Working Families' Agenda for America*, Cambridge Mass. : MIT Press, 2005.

Kock, Karin, *International Trade Policy and the GATT 1947-1967,* Stockholm : Almqvist & Wiksell, 1969.

Kohiyama, Tomi et María Marta Travieso, « Une révolution de velours dans l'ordre juridique international en matière de droits fondamentaux des travailleurs », in Jean-Claude Javillier et Bernard Gernigon (dir.), *Les normes internationales du travail : un patrimoine pour l'avenir Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos*, Genève : Bureau international du travail, 2004, pp. 121-158.

Kolben, Kevin, « The New Politics of Linkage: India's Opposition to the Workers' Rights Clause », *Global Legal Studies*, vol. 13, n° 1 (2006), pp. 225–259.

———. « Trade, Monitoring, and the ILO: Working to Improve Conditions in Cambodia's Garment Factories », *Yale Human Rights & Development Law Journal*, vol. 7 (2004), pp. 79-107.

Koopmann, Georg, « Trends in World Trade », *Intereconomics*, vol. 16, n° 5 (septembre 1981), pp. 207-213.

Krasner, Stephen D., « Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables », in Krasner, Stephen D. (dir.), *International Regimes*, Ithaca : Cornell University Press, 1983, 1-30.

Krasner, Stephen D. (dir.), *International Regimes*, Ithaca : Cornell University Press, 1983.

Krieger-Krynicki, Annie, *L'Organisation mondiale du commerce : L'OMC. Structures juridiques et politiques de négociation*, 2ème éd., Paris : Vuibert, 2005.

Krishna, Pravin et Mine Zeynep Senses, « International Trade and Labor Income Risk in the United States », *NBER Working Paper Series*, Cambridge Mass. : National Bureau of Economic Research, 2009.

Krugman, Paul R., *L'Amérique que nous voulons*, Paris : Flammarion, 2008.

———. « Trade and Wages, Reconsidered », *Brookings Papers on Economic Activity*, vol. 2008 (2008), pp. 103-137.

Kucera, David et William Milberg, « Trade and the Loss of Manufacturing Jobs in the OECD: New Factor Content Calculations for 1978-1995 », *IILS Working Paper*, Genève : International institute for labour studies, 2002.

Lacroix, Jean-Michel, *Histoire des États-Unis*, 3ème éd. mise à jour, Paris : PUF, 2006.

Lafay, Gérard et Jean-Marc Siroën, *Maîtriser le libre-échange*, Paris : Economica, 1994.

Lal, Deepak, *Reviving the Invisible Hand: The Case for Classical Liberalism in the Twenty-First Century*, Princeton: Princeton University Press, 2006.

Landau, Alice, *L'Uruguay Round conflit et coopération dans les relations économiques internationales*, Bruxelles : Bruylant, 1996.

Landry, Réjean, « L'analyse de contenu », in Benoît Gauthier (dir.), *Recherche sociale de la problématique à la collecte des données*, 3ème éd., Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec, 1997, pp. 329-356.

Langille, Brian A., « Core Labour Rights. The True Story », in Leary, Virginia A. et Daniel Warner (dir.), *Social Issues, Globalisation and International Institutions: Labour Rights and the EU, ILO, OECD and WTO*, Leiden : M. Nijhoff, 2006, pp. 89-123.

Lanoszka, Anna, *The World Trade Organization: Changing Dynamics in the Global Political Economy*, Boulder : Lynne Rienner Publishers, 2009.

Larose, Chalmers, *Militantisme transnational? Syndicats et groupes environnementalistes devant les accords de libre-échange nord-américain*, Thèse de Ph.D., Université de Montréal, 1999.

Latham, Earl, *The Communist Controversy in Washington: From the New Deal to McCarthy*, Cambridge : Harvard University Press, 1966.

Laurent, Alain, *La philosophie libérale : histoire et actualité d'une tradition intellectuelle*, Paris : Belles lettres, 2002.

———. *Le libéralisme américain : histoire d'un détournement*, Paris : Belles Lettres, 2006.

Lawrence, Robert Z., *Blue-Collar Blues: Is Trade to Blame for Rising US Income Inequality?*, Washington D.C. : Peterson Institute for International Economics, 2008.

Lawrence, Robert Z. (dir.), *Emerging Agenda for Global Trade: High Stakes for Developing Countries*, Washington D.C., D.C : Overseas Development Council, 1996.

Lazo Grandi, Pablo, « Trade Agreements and their Relation to Labour Standards: The Current Situation », *Issue paper*, Programme on EPAs and Regionalism, Genève : International Centre for Trade and Sustainable Development, 2009.

Leary, Virginia A. et Daniel Warner (dir.), *Social Issues, Globalisation and International Institutions: Labour Rights and the EU, ILO, OECD and WTO*, Leiden : M. Nijhoff, 2006.

Leary, Virginia A., « The WTO and the Social Clause: Post-Singapore », *European Journal of International Law*, vol. 8, n° 1 (1997), pp. 118-122.

Lecours, André (dir.), *New Institutionalism: Theory and Analysis*, Toronto : University of Toronto Press, 2005.

Lemire, Marc, « Mouvement social et mondialisation économique : de l'AMI au Cycle du millénaire de l'OMC », *Politique et Sociétés*, vol. 19, n° 1 (2000), pp. 49-78.

Levi, Margarett et G.H. Murphy, « Coalitions of Contention: The Case of the WTO Protests in Seattle », *Political Studies*, vol. 54, n° 4 (2006), pp. 651–670.

Levi, Margarett, « A Model, a Method, and a Map: Rational Choice in Comparative and Historical Analysis », in Thomas, J. Watson, Jr., Mark Irving Lichbach, Alan S. Zuckerman (dir.), *Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure*, Cambridge R.-U. et New York : Cambridge University Press, 1997, pp. 19-41.

Van Liemt, Gijsbert, « Minimum Labour Standards and International Trade: Would a Social Clause Work », *International Labour Review*, vol. 128, n° 4 (1989), pp. 433-448.

Lipson, Charles, « The Transformation of Trade: The Sources and Effects of Regime Change », *International Organization*, vol. 36, n° 2 (1982), pp. 417-455.

Locke, John, *Traité du gouvernement civil*, 2ème éd. corrigée, Paris : Flammarion, 1992.

Lorenz, Edward C., *Defining Global Justice: The History of U.S. International Labor Standards Policy*, Notre Dame : University of Notre Dame Press, 2001.

Louis, Marieke, *L'Organisation internationale du travail et le travail décent: un agenda social pour le multilatéralisme*, Questions contemporaines, Paris : L'Harmattan, 2011.

Lovett, William Anthony, Alfred E. Eckes et Richard L. Brinkman, *U.S. Trade Policy: History, Theory, and the WTO*, 2ème ed, Armonk : M.E. Sharpe, 2004.

Lusignan, Guy de, *L'Organisation internationale du travail (1919-1959)*, Paris : Editions Ouvrières, 1959.

M'Rini, Mohamed Lotfi, *De La Havane à Doha : Bilan juridique et commercial de l'intégration des pays en développement dans le système commercial multilatéral*, Québec : Les Presses de l'Université Laval, 2005.

Macklem, Patrick, « Labour Law Beyond Borders », *Journal of International Economic Law*, vol. 5, n° 3 (2002), pp. 605 -645.

Macleod, Alex et Dan O'Meara, *Théories des relations internationales : contestations et résistances*, Outremont : Athéna éditions, Montréal, 2007.

Malthus, Thomas R., *Essai sur le principe de population*, Paris: Flammarion, 1992.

Mandel, Harlan, « in Pursuit of the Missing Link: International Worker Rights and International Trade », *Columbia Journal of Transnational Law* 27, n° 2 (1988), pp. 443-482.

Manent, Pierre, *Histoire intellectuelle du libéralisme dix leçons*, Paris : Hachette, 1997.

Manent, Pierre (dir.), *Les libéraux*, Paris : Gallimard, 2001.

Manning, David J., *Liberalism*, New York : St. Martin's Press, 1976.

March, James G. et Johan P. Olsen, *Rediscovering Institutions the Organizational Basis of Politics*, New York : Free Press, 1989.

Martin, George Whitney, *Madam Secretary, Frances Perkins*, Boston : Houghton Mifflin, 1976.

Maschino, Dalil, « L'ALÉNA et le travail : un cas précurseur ou une entente aujourd'hui dépassée », in Dorval Brunelle et Christian Deblock (dir.), *L'ALENA : Le Libre-Échange En Défaut*, Montréal : Fides, 2004, pp. 345-364.

Massetti, Pascal, « Annexe C. La problématique de la clause sociale en Asie orientale », in Christophe Bezou, *La clause sociale : la négociation internationale menée par l'OIT*, Paris : Eska, 2008, pp. 100-145.

Maupain, Francis, « Nouvelle fondation ou nouvelle façade? La Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation equitable (2008) », *Droits fondamentaux*, n° 7 (2009).

———, « Revitalization Not Retreat: The Real Potential of the 1998 ILO Declaration for the Universal Protection of Workers' Rights », *European Journal of International Law*, vol. 16, n° 3 (2005), pp. 439-465.

Mayer, Frederick D., *Interpreting NAFTA: The Art and Science of Political Analysis*, New York : Columbia University Press, 1998.

Mayer, Wolfgang, « Endogenous Tariff Formation », *The American Economic Review*, vol. 74, n° 5 (1984), pp. 970-985.

Mazuyer, Emmanuelle, « Labor Regulation in the North American Free Trade Area: A Study on the North American Agreement on Labor Cooperation », *Comparative Labor Law and Policy Journal*, vol. 22, n° 2 (2000), pp. 239-260.

McClure, Arthur F., *The Truman Administration and the Problems of Postwar Labor, 1945-1948*, Rutherford : Fairleigh Dickinson University Press, 1969.

McCrudden, Christopher et Anne Davies, « A Perspective on Trade and Labor Rights », *Journal of International Economic Law*, vol. 3, n° 1 (2000), pp. 43-62.

McGowan, John, *American Liberalism: An Interpretation for Our Time*, Chapel Hill : University of North Carolina Press, 2007.

McMichael, Philip, « Sleepless since Seattle: What Is the WTO about? », *Review of International Political Economy*, vol. 7, n° 3 (2000), pp. 466–474.

Mearsheimer, John J., *The Tragedy of Great Power Politics*, New York : W.W. Norton & Company, 2001.

Mehmet, Ozay, *Towards a Fair Global Labour Market: Avoiding a New Slave Trade*, Londres : Routledge, 1999.

Mehra, Malini (dir.), *Human Rights and Economic Globalisation: Directions for the WTO*, Uppsala : Global Publications Foundation, International NGO Committee on Human Rights in Trade and Investment et International Coalition for Development Action, 1999.

Meron, Theodor, « Violations of ILO Conventions by the USSR and Czechoslovakia », *The American Journal of International Law*, vol. 74, n° 1 (1980), pp. 206-211.

Merquior, Jose-Guilherme, *Liberalism Old and New*, Boston : Twayne, 1991.

Milberg, William S (dir.), *Labor and the Globalization of Production: Causes and Consequences of Industrial Upgrading*, Houndmills et Basingstoke : Palgrave Macmillan, 2004.

Milkis, Sidney, *The New Deal and the Triumph of Liberalism*, Amherst : University of Massachusetts Press, 2002.

Mill, John Stuart, *Considérations sur le gouvernement représentatif*, Paris : Éditions internationales, 1966.

Milner, Helen V., « Trading Places: Industries for Free Trade » *World Politics* 40, n° 3 (1988), pp. 350–376.

———. *Resisting Protectionism: Global Industries and the Politics of International Trade*, Princeton University Press Princeton, NJ, 1988.

Milton, David, *The Politics of U.S. Labor: From the Great Depression to the New Deal*, New York : Monthly Review Press, 1982.

Mitrany, David, *A Working Peace System: An Argument for the Functional Development of International Organization*, Londres : The Royal institute of international affairs, 1944.

Moghadam, Valentine M., *Globalization and Social Movements: Islamism, Feminism, and the Global Justice Movement*, Lanham : Rowman & Littlefield Publishers, 2009.

Montceau, Marc, *L'Organisation internationale du travail*, 3ème éd., ref. Que sais-je? no 836. Paris : Presses universitaires de France, 1972.

Montesquieu, Charles-Louis, *De l'esprit des lois*, Paris : Flammarion, 2008.

Morgenthau, Hans J., *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, 7ème éd., Boston : McGraw-Hill Higher Education, 2006.

Morin, Jean-Frédéric, *Le régime international des brevets (1994-2004) : Entre le multilatéralisme et le bilatéralisme américain*, Thèse de Ph. D., Montréal : Université du Québec à Montréal, 2006.

Morse, David A., *L'origine et l'évolution de l'OIT et son role dans la communaute mondiale*, Ithaca, N.Y : ILR Press, 1969.

Mouhoud, El Mouhoub, *Mondialisation et délocalisation des entreprises*, 3ème éd., Paris : La Découverte, 2011.

Mounier, Alain. « La clause sociale dans la mondialisation de l'économie », *Tiers-Monde*, vol. 37, n° 148 (1996), pp. 761–786.

Muhaddisoglu, Huma et Mark Kantor, « Background on US and EU Approaches to Labor and Environment Chapters in Free Trade Agreements », *Working paper*, Global forum on international investment, Paris : OCDE, 2008.

Munck, Ronaldo, *Globalisation and Labour: The New « Great Transformation »*, Londres : Zed Books, 2002.

Munck, Ronaldo (dir.), *Labour and Globalisation: Results and Prospects*, Liverpool : Liverpool University Press, 2004.

Murphy, Hannah, *The Making of International Trade Policy: NGOs, Agenda-Setting and the WTO*, Cheltenham et Northampton : Edward Elgar, 2010.

Nagels, Jacques, *Éléments d'économie politique : critique de la pensée unique*, 3ème éd. rev., Bruxelles: Éditions de l'Université de Bruxelles, 2006.

Necker, Jacques, *Supplement nécessaire a l'importance des opinions religieuses*, Londres : Chez Royez, 1788.

Nilsson, Eric A., « Foreign Trade and Innovation in Domestic Labor Relations », *Review of Radical Political Economics*, vol. 31, n° 3 (1999), pp. 20-29.

Nyland, Chris, « Trade and Labour Rights: A North-South Issue? », *Working paper*, The Australian APEC Study Centre at RMIT University, 2000.

O'Brien, Robert, « Workers and World Order: The Tentative Transformation of the International Union Movement », *Review of International Studies*, vol. 26, n° 04 (2000), pp. 533–555.

———. « World Trade Organization and Labour », in *Contesting Global Governance: Multilateral Economic Institutions and Global Social Movements*, par Robert O'Brien, Anne-Marie Goetz, Jan Aart Scholte et Marc Williams, 67-108, Cambridge, UK : Cambridge University Press, 2000.

———. « 13. The Varied Paths to Minimum Global Labour Standards », in *Global Unions?: Theory and Strategies of Organized Labour in the Global Political Economy*, édité par Jeffrey Harrod et Robert O'Brien, 221-234, RIPE series in global political economy, Londres : Routledge, 2002.

———. « 3. Globalisation, Imperialism and the Labour Standards Debate », in Ronaldo Munck (dir.), *Labour and Globalisation: Results and Prospects*, Liverpool : Liverpool University Press, 2004, pp. 52-69.

———. « Continuing Incivility: Labor Rights in a Global Economy », *Journal of Human Rights*, vol. 3, n° 2 (2004), pp. 203–214.

O'Brien, Robert, Anne-Marie Goetz, Jan Aart Scholte et Marc Williams, *Contesting Global Governance: Multilateral Economic Institutions and Global Social Movements*, Cambridge, UK : Cambridge University Press, 2000.

Olson, Mancur, *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge Mass : Harvard University Press, 1965.

Olsson, Christer, *Congress and the Executive: The Making of United States Foreign Policy, 1933-1940*, Solna : Esselte Studium, 1982.

Oshinsky, David, *Senator Joseph McCarthy and the American labor movement*, Columbia : University of Missouri Press, 1976.

Owen, Robert, *Memorial of Robert Owen of New Lanark in Scotland to the allied powers assembled in congress at Aix-la-Chapelle,* Londres : Longman, 1818.

Palier, Bruno et Yves Surel, « Les "trois I" et l'analyse de l'État en action », *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 1 (2005), pp. 7-32.

Panagariya, Arvind, « Trade and Labor: A Trade Economist's View », *Integration and Trade Journal*, n° 25 (2006), pp. 261-279.

———. « Trade-Labour Link: A Post-Seattle Analysis », in Zdenek Drabek (dir.), *Globalisation Under Threat: The Stability of Trade Policy and Multilateral Agreements*, Cheltenham : Edward Elgar, 2001, pp. 101-123.

Pasachoff, Naomi E., *Frances Perkins Champion of the New Deal*, New York : Oxford University Press, 1999.

Pastor, Robert A., *Congress and the Politics of U.S. Foreign Economic Policy, 1929-1976*, Berkeley : University of California Press, 1980.

Patterson, Dennis M., *The New Global Trading Order: The Evolving State and the Future of Trade*, Cambridge : Cambridge University Press, 2008.

Paulson, Michael, « Clinton Says he Will Support Trade Sanction for Worker Abuse », *Seattle Post-Intelligencer*, Seattle, décembre 1, 1999.

Pease, Donald J. et J. William Goold, « The New GSP: Fair Trade with the Third World? », *World Policy Journal*, vol. 2, n° 2 (1985), pp. 351–366.

Peet, Richard, *Unholy trinity: the IMF, World Bank and WTO*, Zed Books, 2003.

Penrose, Ernest F., *Economic Planning for the Peace*, Princeton : Princeton University Press, 1953.

Perez-Lopez, Jorge F., « Conditioning Trade on Foreign Labor Law: The US Approach », *Comparative Labor Law and Policy Journal*, vol. 9, n° 2 (1987), pp. 253-293.

Perez-Lopez, Jorge F. et Eric Griego, « Labor Dimension of the NAFTA: Reflections on the First Year, The », *Arizona Journal of International and Comparative Law*, vol. 12, n° 2 (1995), pp. 473-522.

Perkins, Frances, *The Roosevelt I Knew*, New York : The Viking press, 1946.

Peytral, Pierre-Olivier, « Economie politique de la politique d'ouverture commerciale mixte : interactions entre les groupes sociaux et l'Etat », *Cahier de recherche EPIID*, Grenoble : LEPII, 2004.

Pier, Carol, « Workers' Rights Provisions in Fast Track Authority, 1974-2007: An Historical Perspective and Current Analysis », *Indiana Journal of Global Legal Studies*, vol. 13, n° 1 (2006), pp. 77-103.

Pierce, Lloyd F., *The Activities of the American Association for Labor Legislation on Behalf of Social Security and Protective Labor Legislation*, Thèse de Ph.D., The University of Wisconsin, 1953.

Pierson, Paul, « Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics », *The American Political Science Review*, vol. 94, n° 2 (2000), pp. 251-267.

———, *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton : Princeton University Press, 2004.

Pisani-Ferry, Jean, *L'épreuve américaine les États-Unis et le libéralisme*, Paris : Syros/Alternatives, 1988.

Plouffe, Joël et Élisabeth Vallet, « Les commissions du Congrès », in Frédérick Gagnon (dri.), *Le Congrès des États-Unis*, Sainte Foy : Presses de l'Université du Québec, 2006, pp. 127-155.

Polanyi, Karl, *La grande transformation. Aux origines politiques et economiques de notre temps*, Paris : Gallimard, 1983.

Polaski, Sandra, *Harnessing Global Forces to Create Decent Work in Cambodia*, International Institute for Labour Studies, Genève : OIT, 2009.

———. « Protecting Labor Rights through Trade Agreements: An Analytical Guide », *U.C. Davis Journal of International Law and Policy*, vol. 10, n° 1 (2003), pp. 13-26.

Putnam, Robert D., « Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games », *International organization*, vol. 42, n° 3 (1988), pp. 427–460.

Quivy, Raymond et Luc van Campenhoudt, *Manuel de recherche en sciences sociales*, 3ème éd. rev. et augm., Paris : Dunod, 2006.

Rainelli, Michel, *L'Organisation mondiale du commerce*, 8e éd., Paris : La Découverte, 2007.

Rangel, Charles B., « A New Trade Policy for America », in Terence P. Stewart (dir.), *Opportunities and obligations: new perspectives on global and US trade policy*, Austin et Alphen aan den Rijn : Kluwer Law International, 2009, pp. 293-308.

———. « Moving Forward: A New, Bipartisan Trade Policy That Reflects American Values », *Harvard Journal on Legislation*, vol. 45, n° 2 (2008), pp. 377-420.

Raskin, Marcus G., *Liberalism: The Genius of American Ideals*, Lanham : Rowman & Littlefield Publishers, 2004.

Rawls, John, *A Theory of Justice*, Cambridge Mass. : Belknap Press of Harvard University Press, 1971.

Renshaw, Patrick, *American Labor and Consensus Capitalism 1935-1990*, Jackson : University Press of Mississippi, 1991.

———. « Was there a Keynesian Economy in the USA between 1933 and 1945? », *Journal of Contemporary History*, vol. 34, n° 3 (1999), pp. 337–364.

Richardson, James L., *Contending Liberalisms in World Politics: Ideology and Power*, Boulder : Lynne Rienner Publishers, 2001.

Robertson, Ross M., *History of the American Economy*, New York : Harcourt, Brace, 1955.

Rodgers, Gerry, Lee Swepton et Jasmien Van Daele (dir.), *L'Organisation internationale du travail et la quête de justice sociale, 1919-2009*, Genève : Bureau international du travail, 2009.

Rodrik, Dani, « Political Economy of Trade Policy », in Gene M. Grossman et Kenneth Rogoff (dir.), *Handbook of International Economics, vol. 3*, Amsterdam : North-Holland, 1995, pp. 1457–1494.

———. « Labor Standards in International Trade : Do They Matter and What Do We Do About Them? », in Robert Z. Lawrence (dir.), *Emerging Agenda for Global Trade: High Stakes for Developing Countries*, Washington D.C. : Overseas Development Council, 1996, pp. 35-79.

———. *Has Globalization Gone Too Far?*, Washington D.C. : Institute for International Economics, 1997.

———. « 5. Globalisation and Labour, or: If Globalisation Is a Bowl of Cherries, Why Are there so Many Glum Faces around the Table? », in Richard E. Baldwin (dir.), *Market Integration, Regionalism and the Global Economy*, Cambridge R.-U. : Cambridge University Press, 1999, pp. 117-150.

———. « How Far Will International Economic Integration Go? », *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 14, n° 1 (2000), pp. 177-186.

Rogowski, Ronald, « Political Cleavages and Changing Exposure to Trade », *The American Political Science Review*, vol. 81, n° 4 (1987), pp. 1121-1137.

———. *Commerce and Coalitions: How Trade Affects Domestic Political Alignments*, Princeton, N.J : Princeton University Press, 1989.

Rogowsky, Robert A. et Eric Chyn, « US Trade Law and FTAs: A Survey of Labor Requirements », *Journal of International Commerce and Economics* (2007), pp. 1–24.

Roosevelt, Franklin D., *Looking Forward*, nouvelle éd., New York : Simon & Schuster, 2009.

van Roozendaal, Gerda, *Trade Unions and Global Governance: The Debate on a Social Clause*, Londres : Continuum, 2002.

Rosen, Elliot A., *Hoover, Roosevelt, and the Brains Trust: From Depression to New Deal*, New York : Columbia University Press, 1977.

———. *Roosevelt, the Great Depression, and the Economics of Recovery*, Charlottesville : University of Virginia Press, 2005.

Rosen, Howard F., « Strengthening Trade Adjustment Assistance », *Policy Brief*, Washington D.C. : Peterson Institute for International Economics, 2008.

Rossinow, Douglas C., *Visions of Progress: The Left-Liberal Tradition in America*, Philadelphia : University of Pennsylvania Press, 2008.

Rousseau, Jean-Jacques, *Du contrat social ou principes du droit politique et autres écrits autour du Contrat social*, Paris : Librairie générale française, 1996.

Roz, Firmin, *Roosevelt*, Paris : Dunod, 1948.

Ruggie, John Gerard, « International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order », *International Organization*, vol. 36, n° 2 (1982), pp. 379-415.

———. « Multilateralism: the Anatomy of an Institution », *International Organization*, vol. 46, n° 3 (1992), pp. 561-598.

———. « Trade, Protectionism and the Future of Welfare Capitalism », *Journal of International Affairs*, vol. 48, n° 1 (1994), pp. 1–11.

———. « At Home Abroad, Abroad at Home: International Liberalisation and Domestic Stability in the New World Economy », *Millennium. Journal of International Studies*, vol. 24, n° 3 (1995), pp. 507–526.

———. *Winning the Peace: America and World Order in the New Era*, New York : Columbia University Press, 1996.

———. « The Past as Prologue?: Interests, Identity, and American Foreign Policy », *International Security*, vol. 21, n° 4 (1997), pp. 89-125.

———. « American Exceptionalism, Exemptionalism and Global Governance », *Faculty Research Working Papers Series*, John F. Kennedy School of Government, Cambridge Mass. : Harvard university, 2004.

Ruggie, John Gerard (dir.), *Embedding Global Markets: An Enduring Challenge*, Aldershot, England : Ashgate, 2008.

Sachs, Jeffrey D. et Howard J. Shatz, « Trade and Jobs in U.S. Manufacturing », *Brookings Papers on Economic Activity*, vol. 1994, n° 1 (1994), pp. 1-84.

Sagar, Jay V., « The Labor and Environment Chapters of the United States-Chile Free Trade Agreement: An Imporvement over the Weak Enforcement Provisions of the NAFTA Side Agreements on Labor and the Environment », *Arizona Journal of International and Comparative Law*, vol. 21, n° 3 (2004), pp. 913-950.

Salant, Walter, « The Spread of Keynesian Doctrine and Practices in the United States », in Peter A. Hall (dir.), *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism Across Nations*, Princeton : Princeton University Press, 1989, pp. 27-53.

Salazar-Xirinachs, Jose Manuel, « Should there be Enforceable International Labor Standards », Conférence prononcée lors de : Fifth Annual Conference on Public Service and the Law », University of Virginia School of Law, University of Virginia, 2004.

———. « The Trade-Labor Nexus: Developing Countries' Perspectives », *Journal of International Economic Law*, vol. 3, n° 2 (2000), pp. 377-385.

Salin, Pascal, *Le libre-échange*, Paris : Presses universitaires de France, 2002.

———. *Libéralisme*, Paris : Odile Jacob, 2000.

Salzman, James et Julio Bacio Terracino, « Labor rights, Globalization and Institutions: The Role and influence of the Organisation for Economic Cooperation and Development », in Leary, Virginia A. et Daniel Warner (dir.), *Social Issues, Globalisation and International Institutions: Labour Rights and the EU, ILO, OECD and WTO*, Leiden : M. Nijhoff, 2006, pp. 311-402.

Scarlett, William, *Toward a Better World*, Philadelphie et Toronto : The John C. Winston company, 1946.

Schattschneider, E. E., *Politics, Pressures and the Tariff. a Study of Free Private Enterprise in Pressure Politics, as Shown in the 1929-1930 Revision of the Tariff*, New York : Prentice-Hall inc, 1935.

Schatz, Arthur, *Cordell Hull and the struggle for the reciprocal trade agreements program, 1932-1940*, Thèse de PhD, Portland : University of Oregon, 1965.

Schavey, Aaron, « Raising Labor Standards Through Trade », *Executive Memorandum*, Washington D.C. : Heritage Foundation, 2001.

Scherrer, Christoph, « Protecting Labor in the Global Economy: A Social Clause in Trade Agreements? », *Caucus for a New Political Science*, vol. 20, n° 1 (1998), pp. 53-68.

Scheuerman, William E., « False Humanitarianism?: US Advocacy of Transnational Labour Protections », *Review of International Political Economy*, vol. 8, n° 3 (2001), pp. 359-388.

Schirm, Stefan A., *New Rules for Global Markets: Public and Private Governance in the World Economy*, Houndmills : Palgrave Macmillan, 2004.

Schlesinger, Arthur Meier, *L'avènement Du New Deal*, L'ere de roosevelt 2, Paris : Denoël, 1971.

———. *Les 1000 jours de Kennedy*, Paris : Denoël, 1966.

Schlossberg, Stephen L., « United States' Participation in the ILO: Redefining the Role », *Comparative Labor Law and Policy Journal*, vol. 11, n° 1 (1989), pp. 48-80.

Schmidt, Andrea R., « A New Trade Policy for America: Do Labor and Environmental Provisions in Trade Agreements Serve Social Interests or Special Interests », *Indiana International & Comparative Law Review*, vol. 19, n° 1 (2009), pp. 167-202.

Schmitz, David F., *The Triumph of Internationalism: Franklin D. Roosevelt and a World in Crisis, 1933-1941*, 1ère éd., Washington D.C. : Potomac Books, 2007.

Schott, Jeffrey J. (dir.), *Restarting Fast Track*, Washington D.C. : Institute for International Economics, 1998.

———. *The WTO after Seattle*, Washington D.C. : Peterson Institute for International Economics,, 2000.

Schulman, Bruce J., *Lyndon B. Johnson and American Liberalism a Brief Biography with Documents*, Boston : Bedford Books, 1995.

Sengenberger, Werner et Duncan C. Campbell, *International Labour Standards and Economic Interdependence*, Genève : IILS, 1994.

Sengenberger, Werner et Duncan C. Campbell (dir.), *Creating Economic Opportunities: the Role of Labour Standards in Industrial Restructuring*, Genève : International Institute for Labour Studies, 1994.

Servais, Jean-Michel, « La clause sociale dans les traités de commerce : prétention irréaliste ou instrument de progrès social », *Revue internationale du Travail* , vol.128, n° 4 (1989), pp. 423–432.

———. *Normes internationales du travail*. LGDJ, 2004.

Shaffer, Gregory, « WTO Blue-Green Blues: The Impact of U.S. Domestic Politics on Trade-Labor, Trade-Environment Linkages for the WTO's Future », *Fordham International Law Journal*, vol. 24, n° 1 et 2 (2000-2001), pp. 608-651.

Shapiro, Hal et Lael Brainard, « Trade Promotion Authority Formerly Known as Fast Track: Building Common Ground On Trade Demands More Than a Name Change », *George Washington International Law Review*, vol. 35, n° 1 (2003), pp. 1-53.

Shoch, James, *Trading Blows: Party Competition and U.S. Trade Policy in a Globalizing Era*, Chapel Hill : University of North Carolina Press, 2001.

Sims, Beth, *Workers of the World Undermined: American Labor's Role in U.S. Foreign Policy*, Boston : South End Press, 1992.

Siroën, Jean-Marc, « Développement économique et développement social : l'incidence d'une clause sociale », in *Les relations entre le développement économique et le développement social, incidences possibles d'un socle de normes sociales minimum*, Paris : Ministère de l'Industrie 1996.

Siroën, Jean-Marc, Florence Arestoff-Izzo, Rémi Bazillier, Cindy Duc, Clotilde Granger-Sarrazin et Damien Cremaschi, *The Use, Scope and Effectiveness of Labour and Social Provisions and Sustainable Development Aspects in Bilateral and Regional Free Trade Agreements*, Bruxelles, Commission Européenne, 2008.

Smith, Daniel Bennett, *Toward Internationalism: New Deal Foreign Economic Policy, 1933-1939*, New York : Garland Pub, 1990.

Spencer, Herbert, *L'individu contre l'État*, 3ème éd. Paris: Félix Alcan éditeur, 1892.

Staiger, Robert W., « A Role for the WTO », in Basu, Kaushik, Henrik Horn, Lisa Romàn et Judith Shapiro (dir.), *International Labor Standards: History, Theory, and Policy Options*, Malden : Blackwell Publishers, 2003, pp. 273-308.

Steinmo, Sven, « Institutionalism », in Nelson Polsby (dir.), *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences*, Oxford : Pergamon, 2001.

Stevis, Dimitris et Terry Boswell, *Globalization and Labor: Democratizing Global Governance*, Lanham : Rowman & Littlefield Publishers, 2008.

Stigliani, Nicholas A., « Labor Diplomacy: A Revitalized Aspect of US Foreign Policy in the Era of Globalization », *International Studies Perspectives*, vol. 1, n° 2 (2000), pp. 177–194.

Stolper, Wolfgang F. et Paul A. Samuelson, « Protection and Real Wages », *The Review of Economic Studies*, vol. 9, n° 1 (1941), pp. 58-73.

Stopford, John M. et Susan Strange, *Rival States, Rival Firms Competition for World Market Shares*, Cambridge R.-U. : Cambridge University Press, 1991.

Storrs, Landon R. Y., *Civilizing Capitalism: The National Consumers' League, Women's Activism, and Labor Standards in the New Deal Era*, Gender & American culture, Chapel Hill : University of North Carolina Press, 2000.

Strange, Susan, *The Retreat of the State: the Diffusion of Power in the World Economy*, New York : Cambridge University Press, 1996.

Stückelberger, Christoph, « Les clauses sociales dans le commerce international. critères d'éthique économique », *Repères*, Zürich : Pain pour le prochain, 1997.

Summers, Lawrence H., « Distinguished Lecture on Economics in Government: Reflections on Managing Global Integration », *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 13, n° 2 (1999), pp. 3-18.

Swanson, Ian, « Critics of Peru FTA call Democrats Hypocritical about Social Security », *The Hill*, Washington D.C., juin 4, 2007.

Swinnerton, Kenneth A. et Gregory K. Schoepfle, « Labor standards in the Context of a Global Economy », *Monthly Labour Review*, n° 117 (1994), pp. 52.

Taussig, Frank W., *The Tariff History of the United States*, 8ème éd., New York : G. P. Putnam's sons, 1931.

Taylor, Annie et Caroline Thomas (dir.), *Global Trade and Global Social Issues*, Londres : Routledge, 1999.

Thérien, Jean-Philippe, *Une voix pour le sud. Le discours de la CNUCED*, Paris : L'Harmattan, 1990.

Thomas, Chantal, « Trade-Related Labor and Environment Agreements? » *Journal of International Economic Law*, vol. 5, n° 4 (2002), pp. 791–819.

———. « Should the World Trade Organization Incorporate Labor and Environemntal Standards », *Washington and Lee Law Review*, vol. 61 (2004), pp. 347-406.

———. « The WTO and Labor Rights: Strategies of Linkage », in Sarah Joseph, David Kinley et Jeffrey Waincymer (dir.), *The World Trade Organization and Human Rights: Interdisciplinary Perspectives*, Cheltenham et Northampton : Edward Elgar, 2009.

Thomas, J. Watson, Jr., Mark Irving Lichbach et Alan S Zuckerman (dir.), *Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure*, Cambridge R.-U. : Cambridge University Press, 1997.

Tomlins, Christopher L., *The State and the Unions: Labor Relations, Law, and the Organized Labor Movement in America, 1880-1960*, Cambridge R.-U. : Cambridge University Press, 1985.

Toureille, Julien, « Le congrès et les groupes d'intérêts », in Frédérick Gagnon (dir.), *Le Congrès des États-Unis*, Sinte Foy : Presses de l'Université du Québec, 2006, pp. 222-240.

Trebilcock, Anne, « The ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work: A New Tool », in Roger Blanpain et Christian Engels (dir.), *The ILO and the Social Challenges of the 21st Century: the Genève Lectures*, La Haye et Londres , Boston : Kluwer Law International, 2001, pp. 105-116.

Tsogas, George, « Labour Standards in the Generalized Systems of Preferences of the European Union and the United States », *European Journal of Industrial Relations*, vol. 6, n° 3 (2000), pp. 349–370.

Tugwell, Rexford G, *The Brains Trust*, New York : Viking Press, 1969.

Valor, Carmen, « What If All Trade Was Fair Trade? the Potential of a Social Clause to Achieve the Goals of Fair Trade », *Journal of Strategic Marketing*, vol. 14, n° 3 (2006), pp. 263–275.

Vanel, Grégory, « Le concept d'hégémonie en économie politique internationale », *Économie Politique Internationale*, Cahier de recherche du GRIC, Montréal: CÉIM, avril 2003.

Vincent, Bernard (dir.), *Histoire des États-Unis*, Nouv. éd., Paris : Flammarion, 2001.

Waltz, Kenneth Neal, *Theory of International Politics*, nouvelle éd., Long Grove : Waveland Press, 2010.

Waterman, Peter, « Capitalist Trade Privileges and Social Labor Rights », *WorkingUSA*, vol. 5, n° 1 (2001), pp. 70–86.

Watson, Peter S., « The Framework for the New Trade Agenda », *Law and Policy in International Business*, vol. 25, n° 4 (1993-1994), pp. 1237-1258.

Weiss, Marley S., « Architectural Digest for International Trade and Labor Law: Regional Free Trade Agreements and Minimum Criteria for Enforceable Social Clauses », *Working paper*, University of Maryland, 2006.

———. « Two Steps Forward, One Step Back-Or Vice Versa: Labor Rights under Free Trade Agreements from NAFTA, through Jordan, via Chile, to Latin America, and Beyond », *University of San Francisco Law Review*, vol. 37, n° 3 (2002), pp. 689-756.

Westad, Odd Arne, *La Guerre froide globale : Le tiers-monde, les États-Unis et l'URSS (1945-1991)*, Paris : Payot, 2007.

de Wet, Erika, « Labor Standards in the Globalized Economy: The Inclusion of a Social Clause in the General Agreement on Tariff and Trade/World Trade Organization », *Human Rights Quarterly* 17, n° 3 (1995), pp. 443-462.

Whalley, John, « Why Do Countries Seek Regional Trade Agreements? », *NBER Working Paper Series*, Cambridge Mass. : National Bureau of Economic Research, 1996.

Wilkinson, Rorden et Stephen Hughes (dir.), *Global Governance: Critical Perspectives*, Londres , New York : Routledge, 2002.

Wolfe, Robert et Matthew Mendelsohn, « Values and Interests in Attitudes Toward Trade and Globalization: The Continuing Compromise of Embedded Liberalism », *Canadian Journal of Political Science*, vol. 38, n° 1 (2005), pp. 45–68.

Woll, Cornelia, *Firm Interests: How Governments Shape Business Lobbying on Global Trade*, Ithaca : Cornell University Press, 2008.

Wood, Adrian, « How Trade Hurt Unskilled Workers », *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 9, n° 3 (1995), pp. 57-80.

———. *North-South Trade, Employment, and Inequality: Changing Fortunes in a Skill-Driven World*, Oxford : Clarendon Press, 1994.

Wood, Ellen Meiksins, *Empire of Capital*, Londres : Verso, 2003.

Woolner, David B., Warren F. Kimball et David Reynolds (dir.), *FDR's World: War, Peace, and Legacies*, New York : Palgrave Macmillan, 2008.

Yergin, Daniel, *La paix saccagée. Les origines de la guerre froide et la division de l'europe*, Paris : Balland, 1980.

Young, James P., *Reconsidering American Liberalism the Troubled Odyssey of the Liberal Idea*, Boulder : Westview Press, 1996.

Zacher, Mark W. et Richard A. Matthew, « Liberal International Theory: Common Threads, Divergent Strands », in Charles W. Kegley (dir.), *Controversies in International Relations Theory: Realism and the Neoliberal Challenge*, New York : St. Martin's Press, 1995, pp. 107-150.

Zampetti, Americo Beviglia, *Fairness in the World Economy: US Perspectives on International Trade Relations*, Cheltenham : Edward Elgar, 2006.

Zieger, Robert H., *American Workers, American Unions*, 2ème éd., Baltimore : John Hopkins University Press, 1994.

Zini, Sylvain, « Du New Deal au Fair Deal (1933 - 1953) : commerce, plein-emploi et normes de travail » *Note de synthèse*, Montréal: CEIM, 2009.

Zoellick, Robert B., « A Republican Foreign Policy », *Foreign Affairs*, vol. 79, n° 1 (2000), pp. 63-78.

———. « Countering Terror With Trade », *Washington Post*, Washington D.C., 20 septembre, 2001.