

A paraître dans I. Daugareilh (sous la dir.) Travail, Droits fondamentaux et Mondialisation, éditions Bruylant

La clause sociale dans les traités commerciaux

Clotilde GRANGER & Jean-Marc SIROEN

Eurisco, Université Paris-Dauphine

Le progrès économique et l'ouverture croissante des pays en développement ne s'accompagnent pas d'une amélioration évidente des « droits de l'homme au travail ». Il n'est même pas certain que les pires formes d'exploitation, comme le travail des jeunes enfants ou le travail forcé, régressent. Les travaux de l'OIT et d'administrations, comme le Ministère américain du travail¹, ont révélé la persistance, voire l'aggravation, de ces phénomènes.

C'est dans ce contexte, caractérisé par la mondialisation des échanges et de l'information, par la progression des échanges en provenance des pays du sud et donc par la mise en concurrence de pays aux marchés du travail très différents, que ressurgit, dans les années 80 et notamment lors des négociations de L'Uruguay Round (1986-1993), le débat sur l'opportunité d'une clause sociale.²

¹ Voir les séries de l'US Department of Labor, *By the Sweat and Toil of Children*, 6 volumes depuis 1994. Voir également US Department of Labor, *The Department of Labor's 2001 Findings on the Worst Forms of Child Labor*, Washington, 2002.

² Plusieurs auteurs analysent en détail les causes de la resurgence de ce débat. Voir par exemple Kofi Addo, "The Correlation Between Labour Standards and International Trade : Which Way Forward ?", *Journal of World Trade*, Vol. 36, n°2, 2002, pp. 285-303; Kim Anderson, « Social Dimensions of Economic Integration : Environmental and Labour Standards », *NBER Working Paper*, n°5702, 1996 ; Eddy Lee, « Mondialisation et normes du travail : un tour d'horizon », *Revue Internationale du travail*, Vol. 136, n°2, 1997, pp. 187-204.

Après plusieurs années de flottement et d'hésitation, la question posée est aujourd'hui plus précise : les traités commerciaux doivent-ils mentionner le respect des normes de travail fondamentales et sous quelle forme ?

La conférence ministérielle de Doha (2001) a confirmé la déclaration de Singapour (1996) : l'OMC n'aura pas à traiter des questions liées au travail dans le nouveau cycle de négociations ; l'OIT sera l'organisation compétente. Pourtant, la question de l'inclusion d'une « clause sociale » n'est pas définitivement tranchée. Absente dans les accords commerciaux multilatéraux, la clause sociale est devenue habituelle dans les traités de libre-échange régionaux ou dans les accords de préférence comme le Système Généralisé de Préférence. Plusieurs d'entre eux sont en effet arrimés aux normes de travail fondamentales identifiées par l'OIT.

Cette organisation distingue huit conventions « fondamentales » qui, portent sur le respect des droits syndicaux, l'abolition du travail forcé et de l'emploi des enfants, l'élimination de la discrimination. La déclaration de juin 1998 marque une nouvelle étape dans la volonté de faire respecter certaines normes. Elle stipule en effet dans son article 2 que *« l'ensemble des Membres mêmes 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. »* . L'OIT a également mis en place une *« Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation »* composée d'experts et d'anciens responsables politiques.

Dans un débat qui reste aussi vif, les termes utilisés sont importants. Le terme « social » est trompeur et trop général. Le débat sur la « clause sociale » vise en réalité la violation des normes de travail fondamentales et non l'ensemble du système social. Il ne concerne pas les salaires minimum, les prestations de chômage, la sécurité sociale, le régime de retraite. La définition des normes fondamentales est d'ailleurs restrictive et n'inclut pas, par exemple, les normes de sécurité ou la durée du travail traitées dans d'autres conventions de l'OIT (qui en compte 184 !).

Le terme de « clause sociale » peut donc être défini comme toute disposition des traités commerciaux faisant obligation aux États signataires de respecter les normes de travail fondamentales définies par l'OIT et susceptible de leur être opposée en cas de

violation. Par sa nature « contractuelle » la clause sociale va au-delà du simple « engagement » moral repris, par exemple, dans la déclaration finale de la Conférence ministérielle de l'OMC de Singapour. Elle autorise les pays membres à apprécier le respect de la clause et, le cas échéant, à intervenir sous des formes qui restent à déterminer. Elle institue un semblant de droit d'ingérence.

Plus contraignantes que les engagements, les clauses se situent pourtant en dessous des obligations juridiques. La violation des dernières relève de tribunaux alors que les premières sont des références dont la mise en œuvre est laissée à la discrétion des parties. L'Union européenne s'est ainsi prononcée en faveur de clauses sociales mais contre une approche fondée sur des sanctions³. L'existence de clauses sociales ne préjuge donc pas des actions mises en œuvre pour les faire respecter : sanctions commerciales négatives (comme des droits supplémentaires), positives (préférences aux pays respectant les normes fondamentales), amendes, engagements programmés.

Le débat sur l'insertion d'une clause sociale dans les traités commerciaux peut donc être disjoint du débat sur les sanctions. Nous nous intéresserons davantage au premier : la reconnaissance d'un lien entre le commerce et la violation des normes fondamentales de travail. Nous tenterons avant tout de répondre à la question suivante : quelles sont les conséquences de la violation des normes de travail fondamentales sur les relations commerciales et pourquoi, contrairement aux traités multilatéraux, un certain nombre de traités commerciaux font aujourd'hui référence au respect des normes de travail fondamentales ?

L'insertion d'une clause sociale dans les traités commerciaux suppose l'existence d'un lien entre le respect des normes de travail fondamentales et le commerce. Cette relation sera analysée dans un premier temps à la fois du point de vue de la théorie économique et d'un point de vue empirique. Toutefois, les critères d'efficacité économique qui pourraient justifier l'adoption d'une clause sociale trouvent vite leurs limites dans la réalité du processus de décision. La seconde partie analysera donc le contexte politique dans lequel les décisions sont prises en tenant compte à la fois des groupes de pression nationaux et du fonctionnement du système institutionnel mondial. Cette analyse conduit à conclure qu'un accord multilatéral est à la fois nécessaire et impossible. La troisième partie montre comment cette contradiction est pour l'instant résolue.

³ Voir par exemple, Commission of the European Communities, *Promoting core labour standards and improving social governance in the context of globalisation*, Brussels, 18.7.2001, COM(2001) 416 final.

L'absence de clause sociale multilatérale s'accompagne d'une prolifération des références aux normes de travail fondamentales dans les traités commerciaux préférentiels, régionaux ou bilatéraux. Cette évolution est d'ailleurs un facteur de fragilisation du système multilatéral qui renforce la conclusion sur la nécessaire insertion d'une clause sociale.

I. Les normes fondamentales concernent-elles le commerce international ?

Les économistes favorables à la libéralisation des échanges, très majoritaires dans la profession, sont souvent réservés ou franchement défavorables à l'inclusion des clauses sociales dans les traités internationaux. Ils n'en contestent pas les objectifs, mais en critiquent les mesures qui conduiraient à entraver le commerce des pays visés, voire à remettre en cause leur avantage comparatif dans les productions intensives en main d'œuvre peu qualifiée. Pour appuyer cette objection, ils font valoir le principe général du « ciblage » : une intervention publique justifiée par l'existence d'une distorsion sur un marché, doit viser celle-ci au plus près de sa source, afin de limiter les effets pervers de l'intervention⁴. Or la violation des normes de travail fondamentales ne trouverait pas son origine dans le commerce extérieur. Ses causes seraient d'origine interne et, avant tout, liées à la pauvreté. Même si la violation des normes fondamentales nuisait à l'économie ou à l'équilibre social, les actions ne devraient donc pas viser le commerce international sauf à ajouter des distorsions aux distorsions. Pire, cibler le commerce international des pays pauvres, c'est gripper un des moteurs de leur croissance et donc empêcher le développement « endogène », c'est-à-dire dérivé de la croissance, des normes de travail. Des aides à l'éducation et à la formation des femmes ou une assistance technique aux syndicats seraient alors beaucoup plus efficaces en atteignant plus directement les causes de la distorsion.

Sans prétendre que toutes les violations des normes fondamentales sont une conséquence directe de la mondialisation et du commerce international, ce qui n'est évidemment pas le cas (les pays les plus coupables sont souvent très fermés), Cette section discute, critique et nuance certains éléments de cette argumentation.

⁴ Voir par exemple Jagdish Bhagwati, *The Wind of the Hundred Days*, , The MIT Press, Cambridge, 2000 et Jagdish Bhagwati & Robert Hudec, eds., *Fair Trade and Harmonization. Prerequisites for free trade ?*, The MIT Press (2 vol.), Cambridge, 1996.

A. Les performances commerciales sont-elles influencées par les normes de travail ?

La violation des normes de travail fondamentales influence-t-elle le volume et la nature du commerce international ?

Pour défendre leur hypothèse de neutralité, certains observateurs s'appuient sur le constat suivant : la violation des normes caractérise en premier lieu les secteurs abrités et relève en général de l'économie informelle. Ainsi, le travail forcé et l'emploi des enfants se rencontreraient surtout dans les activités domestiques et les petites entreprises familiales. Les firmes multinationales mettraient en œuvre des politiques sociales plus proches des réglementations des pays d'origine que des pratiques en vigueur dans le pays d'accueil. Elles contribueraient donc à élever les normes⁵. La source de la distorsion serait donc interne ce qui disqualifierait l'inclusion d'une clause sociale dans les traités commerciaux.

Ce constat est-il juste ? Affirmer que les violations des normes impliquent rarement le secteur exportateur est une approximation contestable, sur le plan logique comme sur le plan empirique.

Le critère pertinent n'est pas la pratique du seul secteur exportateur ou des firmes multinationales. L'examen des relations sociales doit porter sur le secteur des biens « échangeables » et, à ce titre, exposés à la concurrence internationale, soit comme exportateurs effectifs ou potentiels, soit comme importateurs éventuels. Tous les produits agricoles ne sont pas exportés, loin de là, mais il suffit qu'une partie de la production puisse l'être ou que des importations puissent se substituer à la production nationale, pour que l'ensemble du secteur soit concerné. Les conditions de travail n'ont, en effet, aucune raison d'être différentes dans les champs de riz exporté que dans les champs de riz destiné à la consommation intérieure.

Certes, le travail forcé et l'emploi des enfants se rencontrent principalement au sein de la famille, mais moins pour des activités domestiques protégées de la concurrence internationale (femmes de ménages, par exemple) que dans l'agriculture, secteur

⁵ Voir, par exemple, Theodore H. Moran, *Beyond Sweatshops. Foreign Direct Investment and Globalization in Developing Countries*, Brookings Institution Press, Washington, 2002. Certaines affaires récentes, comme la mise en cause de Total dans l'utilisation de travail forcé en Birmanie, révèlent toutefois le caractère particulièrement optimiste de ce constat.

producteur de biens échangeables et particulièrement sensible aux politiques commerciales. Dans une moindre mesure, l'industrie et le commerce (notamment, des activités liées au tourisme) sont également concernés (tableau 1).

Tableau 1 - Travail des enfants par secteur d'activité

	Pakistan	Philippine	Zambie	Afrique du	Turquie	Portugal
Agriculture, forêt, chasse	67,0	64,8	87,0	66,9	57,6	55,7
Industrie	10,7	6,1	-	-	21,8	12,0
Commerce, restaurants	8,7	16,7	6,6	25,8	10,2	20,4
autres	13,6	12,4	6,4	7,3	10,4	11,9

Les données ne sont pas comparables d'un pays à l'autre, car les dates de références, les classifications sectorielles et la définition du travail des enfants (généralement 5-14 ans ou 5-17 ans) diffèrent. Rapports nationaux accessibles sur www.ilo.org.

Les relations de sous-traitance entre les petites entreprises du secteur informel et le secteur exportateur doivent également être prises en compte⁶. Même si les firmes sous-traitantes du secteur formel ou informel produisent des biens non échangeables (gardiennage, entretien, services professionnels), elles contribuent à la compétitivité des firmes exposées à la concurrence internationale. Elles sont donc susceptibles d'en subir les pressions⁷.

⁶ US Department of Labor, *Ibid* ; Alejandro Portes, « When more can be Less : Labor Standards, Development and the Informal Economy » in Stephen Herzenberg and Jorge Perez-Lopez eds, *Labor Standards and Development in the Global Economy*, US Department of Labor, Washington D.C ; 1990.

⁷ D'ailleurs, même si les violations ne concernaient que les secteurs abrités de la concurrence internationale, l'hypothèse de neutralité ne serait pas davantage justifiée. La violation des normes fondamentales, en contractant le coût du travail dans le secteur des biens non échangeables, influence le prix relatif des biens et la quantité de travail allouée à ce secteur. La violation des normes de travail conduit à l'expansion des secteurs qui utilisent intensivement le travail et au gonflement de leurs exportations.

Si les violations des normes fondamentales affectent les secteurs exposés à la concurrence internationale, quels sont la nature et le sens des effets à attendre sur le commerce ?

Dans une première analyse, on peut ne considérer que deux effets qui jouent dans le même sens : la violation des normes fondamentales de travail favorise l'augmentation du commerce extérieur. Le premier effet est la conséquence directe de la baisse des coûts salariaux qui améliore la compétitivité de la production nationale et favorise ses exportations (ou diminue ses importations). Le second, plus indirect, est dû au fait que certaines pratiques, comme le recours au travail des enfants, augmentent la quantité de travail disponible, ce qui accroît les capacités de production du secteur exportateur. L'augmentation de l'offre de travail pousse les salaires à la baisse et renforce l'effet précédent sur les coûts et la compétitivité.

Mais des modèles théoriques plus complexes nuancent cette conclusion⁸. Ils identifient mieux la pluralité d'effets souvent contradictoires, notamment sur l'offre de travail, à prendre en compte. La discrimination, contrairement aux autres normes (abolition du travail forcé et de celui des enfants) empêche l'accès à l'emploi de certaines catégories de travailleurs (femmes, minorités ethniques). Les comportements monopsoniques des firmes⁹, renforcés par la violation des normes de travail fondamentales, réduisent l'offre de travail. Les pratiques restrictives des employeurs peuvent aussi gêner la mobilité des facteurs de production au détriment de secteurs en expansion, éventuellement liés au commerce international. L'augmentation de la quantité de certaines formes de travail, comme le travail des enfants, peut se réaliser au détriment d'autres formes de travail, en particulier le travail des adultes. Plusieurs études empiriques montrent ainsi que l'élasticité de l'offre de travail des enfants à

⁸ Keith Maskus, « Should Core Labor Standards be Imposed Through International Trade Policy? », *Policy Research Working Paper*, WPS 1817, The World Bank Development Research Group, Washington D.C, 1997 ; Gote Hansson, "Social Clauses and International Trade : An Economic Analysis of Labour standards and Trade Policy", Lund Economic Studies, 1981 ; Wassen Noor *Labor Standards and International Trade : Four Essays*, Ph. D. Dissertation, Columbia University, 1997.

⁹ Firmes qui bénéficient d'un monopole d'embauche et qui, pour augmenter leur profit, peuvent baisser le prix du travail en rationnant leur demande. Le prix du travail, ou coût salarial, est alors inférieur à sa productivité marginale alors que les deux valeurs devraient s'égaliser sur un marché du travail concurrentiel. Le monopsonne est une distorsion qui éloigne l'économie de son « optimum ».

l'emploi des parents, notamment à celui des mères, est négative¹⁰. Les enfants peuvent donc se substituer à leurs parents.

L'effet de la violation des normes de travail fondamentales sur la quantité de travail employée, et donc sur les capacités de production et d'exportation, est donc incertain. A contrario, l'élimination du travail des enfants pourrait se traduire par une augmentation de l'emploi des adultes et donc par une certaine stabilité de l'offre de travail et des avantages comparatifs.

D'une manière générale, la violation des normes fondamentales distord tellement le marché du travail que la théorie économique ne peut établir de règles générales sur l'ampleur et le sens de son influence sur les échanges.

Les travaux empiriques ne lèvent pas complètement cette indétermination. Les premières études concluaient à l'absence de lien statistique entre le respect des normes de travail et le volume des échanges commerciaux¹¹, ce qui pouvait aussi bien signifier la neutralité des normes fondamentales qu'une compensation quasi parfaite d'effets contradictoires. Cependant, ces études se heurtaient à l'absence d'indicateurs fiables sur le respect effectif des normes de travail¹². Trois études font figure d'exceptions aussi bien par la précision de leur analyse que par les résultats obtenus. Dani Rodrik¹³ associe plusieurs variables pour approcher le respect des normes de travail. Il montre ainsi que la durée du travail et l'emploi des enfants auraient un effet

¹⁰ Christiaan Grottaert et Ravi Kanbur, « Le travail des enfants : un point de vue économique », *Revue internationale du Travail*, vol. 134, n°2, 1995

¹¹ Voir notamment, OCDE, *Le commerce, l'emploi et les normes du travail*, OCDE, Paris, 1996 et 2000 ; John, Mah, « Core Labour Standards and Export Performance in developing Countries », *World Economy*, Vol. 20, n°6, 1997, pp.773-785.

¹² L'indicateur le plus fréquemment utilisé est le nombre de conventions de l'OIT ratifiées par un pays. En raison du décalage existant entre les dispositions législatives et leur application effective (voir par exemple, le tableau 2), cet indicateur ne peut pas être considéré comme représentatif du respect effectif des normes de travail.

¹³ Dani Rodrik, « Labor Standards in International Trade : Do they Matter and What We Do About Them? » in Lawrence R., Rodrik D. and Whalley J., « Emerging Agenda for Global Trade : High Stakes for Developing Countries », *Policy Essay N°20*, Overseas Development Council, Washington D.C., 1996, Chap. 2.

positif sur la part des exportations intensives en travail dans les exportations totales. Bien qu'il centre son étude sur 18 pays de l'OCDE et exclut donc les pays en développement, Cees Van Beers ¹⁴, conclut à un impact du respect de certaines normes de travail. Clotilde Granger ¹⁵ se base sur un indicateur synthétique et spécifique au respect de quatre normes de travail fondamentales et conclut que leur violation par les pays du Sud accroît le volume des échanges Sud-Nord.

Ces trois études empiriques permettent donc de confirmer que le respect des normes de travail exercerait bien une influence sur les échanges commerciaux. Les effets favorables au commerce tendraient donc à l'emporter sur les effets défavorables. A fortiori, ce résultat contredit l'argument suivant lequel la violation des normes de travail fondamentales n'aurait pas de conséquences sur le commerce.

B. Une clause sociale remettrait-elle en cause l'avantage comparatif des pays en développement ?

Ce dernier résultat, qui établit un lien positif entre la violation des normes de travail fondamentales et le volume du commerce, pourrait également étayer l'argumentation de certains opposants à la clause sociale. En effet, les responsables de nombreux pays émergents ou en développement (comme l'Inde ou la Malaisie), relayés par des économistes voire certaines ONG, interprètent l'inclusion de clauses sociales dans les traités commerciaux comme une forme de protectionnisme destiné à remettre en cause l'avantage comparatif des pays pauvres dans les productions intensives en travail. Un relèvement brutal des normes de travail ne conduirait-il pas à une contraction des exportations du Sud ? Ne risquerait-il pas de remettre en cause l'insertion des pays en développement dans l'économie mondiale ¹⁶?

Une clause sociale remettrait en cause l'avantage comparatif des pays en développement si elle conduisait à une hausse artificielle des salaires. Un SMIC

¹⁴ Cees Van Beers, « Labour Standards and Trade Flows of OECD Countries », *The World Economy*, Vol. 21, n°1, 1998

¹⁵ Clotilde Granger, « Normes de travail fondamentales et commerce international », Thèse de doctorat, Université Paris-Dauphine, décembre 2003.

¹⁶ Voir par exemple, le point de vue de T.N. Srinivasan, « Trade and Human Rights », Center Discussion Paper n°765, Economic Growth Center, Yale University, December 1996.

mondial, par exemple, nuirait aux pays les plus pauvres à très faible productivité, sauf à fixer un salaire minimum tellement bas qu'il perdrait toute signification et pourrait même inciter les pays mieux lotis à s'en prévaloir pour baisser les salaires ! D'ailleurs, aucune autorité officielle ne propose une telle mesure... A l'inverse, un avantage comparatif qui serait fondé sur des coûts salariaux manifestement inférieurs à la productivité du travail ne serait que la conséquence d'une distorsion, c'est-à-dire d'une imperfection sur le marché du travail entretenue, le cas échéant, par l'absence ou la violation tolérée du droit du travail. On peut alors parler de « faux » avantage comparatif, tout aussi faux, du point de vue de l'analyse économique, que, par exemple, les avantages comparatifs des agricultures subventionnées des pays industriels.

Les économistes eux-mêmes, pourtant nourris par la théorie du commerce international et la critique du mercantilisme (voir *infra*), oublient parfois (y compris dans les études empiriques évoquées) que l'ouverture commerciale « optimale » n'est pas nécessairement l'ouverture « maximale ».

Pour illustrer cette remarque, supposons deux économies fermées, parfaitement concurrentielles et suffisamment semblables pour avoir exactement les mêmes prix relatifs sur le marché des biens comme sur le marché des facteurs. Les travailleurs sont rémunérés à leur productivité marginale. Dans ce cas, l'élimination des barrières aux échanges ne crée pas d'échanges. Zéro, qui est le taux d'ouverture minimal est aussi un taux d'ouverture optimal puisqu'il correspond au plus haut revenu que les deux pays sont en mesure d'atteindre.

Supposons maintenant que dans un pays, les employeurs grâce, par exemple, à l'absence de contre-pouvoirs syndicaux, disposent d'un pouvoir de monopsonie qui permet de réduire les salaires en rationnant leur demande de travail et donc leur offre de biens. Dans ce pays, un avantage comparatif apparaît dans les productions qui utilisent le plus de travail puisque son coût relatif a diminué. L'échange apparaît mais, par rapport au cas de référence, la situation du pays qui laisse exploiter ses travailleurs se dégrade du fait de la distorsion introduite. Il produit moins et son revenu baisse. Dans ce cas extrême, l'échange exploite certes un avantage comparatif ou, plus exactement une occasion d'exporter, mais il s'agit d'un « faux » avantage comparatif qui est la conséquence d'une distorsion défavorable à l'économie. Dans cet exemple, le taux

d'ouverture maximum serait celui qui maximiserait la distorsion et minimiserait donc le revenu du pays ¹⁷.

Une clause sociale arrimée aux normes fondamentales définies par l'OIT, ne vise pas à instaurer des distorsions de type salaire minimum mondial ou monopole syndical mais, au contraire, à favoriser la création d'un environnement réglementaire qui « améliore » le fonctionnement du marché du travail, supprime des distorsions et permette ainsi de révéler les « vrais » avantages comparatifs. C'est évidemment le cas pour la situation extrême de travail forcé, mais également pour le travail des enfants, trop dépendants pour arbitrer entre les employeurs, pour la discrimination qui segmente les marchés du travail et pour l'absence du droit d'association qui empêche d'équilibrer le pouvoir de marché des employeurs ¹⁸.

C. Une clause sociale nuit-elle à la croissance et finalement au développement des normes de travail ?

Introduire une clause sociale dans les traités internationaux et donc contraindre le commerce, n'empêche-t-il pas la croissance et donc ... le développement des normes de travail ?

L'argument du développement social endogène au développement économique est souvent avancé pour condamner toute politique directe, basée sur le renforcement des réglementations du marché du travail, et pour recommander des politiques indirectes,

¹⁷ Dans le même ordre d'idées, les pays les plus autoritaires échangent plus, relativement aux pays moyennement démocratiques. Ce n'est qu'à partir d'un certain niveau de démocratie que la part de l'échange augmente à nouveau. La démocratisation peut donc se traduire par une réduction de l'échange sans nécessairement peser sur les autres performances économiques. Voir Clotilde Granger et Jean-Marc Siroën (2001), « La démocratie est-elle favorable à l'ouverture » ?, *Économie internationale*, 88, pp. 59-76.

¹⁸ Dans cette optique, un monopole du « côté » de l'offre de travail, par exemple un monopole syndical, est aussi distorsif et symétrique du monopsonne des employeurs car il crée de faux désavantages comparatifs dans les productions intensives en travail (cas de pays « populistes » comme le Mexique ou l'Argentine). C'est parfois cette crainte qui a alimenté le réquisitoire contre des clauses sociales susceptibles de favoriser de tels monopoles syndicaux.

favorisant avant tout la croissance. S'il est vrai que les pays riches respectent mieux les normes de travail que les pays pauvres, d'autres variables peuvent jouer et justifier une intervention politique, permettant à la fois d'améliorer le respect des normes de travail et les performances économiques. Ainsi, deux études empiriques différentes¹⁹ ont mis en évidence le rôle fondamental de l'accumulation du capital humain comme déterminant du respect des normes de travail fondamentales.

De plus, une croissance immédiate, stimulée par le commerce extérieur et favorisée par l'abaissement des normes de travail, a peu de chance d'être durable et soutenable. Elle ne serait donc pas en mesure d'amorcer un processus de développement endogène des normes de travail.

La violation des normes de travail nuit à l'accumulation du capital humain. Elle exerce donc des effets directs négatifs sur la croissance qui ne sont guère contestés. Cette idée est acquise pour le travail des enfants²⁰, même si certains considèrent que ses pires formes pourraient se réduire par une association plus étroite entre l'école et le travail²¹. Elle est aussi avérée pour la discrimination, pratique commune au marché du travail et à l'éducation. Enfin, elle se justifie pour les autres normes dès lors que leur violation s'accompagne d'une exploitation de la main-d'œuvre incompatible avec l'accumulation du capital humain si elle menace l'intégrité physique des individus²².

¹⁹ Matthias Busse, "On the determinants of core labour standards: the case of developing countries", *Economics letters*, n°83, 2004 ; Florence Arestoff et Clotilde Granger, « Le respect des normes de travail fondamentales : une analyse économétrique de ces déterminants », Cahier EURISCO, Paris, 2003.

²⁰ OCDE, 2000, *Ibid.*

²¹ En réalité, l'école peut aussi contribuer à dissimuler le travail des enfants. Le 6 mars 2001, une explosion détruisait une école dans le village chinois de Fanglin (Jiangxi) tuant plus de quarante écoliers. En réalité, les enfants fabriquaient des pétards dans les locaux mêmes de l'école pour le compte du directeur de l'établissement, très lié au Parti communiste local (source : dépêches AFP et UP).

²² Sur ces questions, voir notamment Sandra Polaski, *Trade and Labor Standards, A Strategy For Developing Countries*, 2003, Carnegie Endowment for International Peace, www.ceip.org/pubs.

Mais il existe aussi des liens plus indirects entre la croissance et le respect des normes de travail. Piore²³ souligne ainsi que l'adoption de normes minimales conduit l'employeur à réorganiser le travail, à prendre en compte sa productivité et à accumuler du capital. Les normes sont donc une incitation à l'accumulation du capital, qui se substituera, le cas échéant, au travail des enfants ou aux activités les plus pénibles et dangereuses, et enclenchera une dynamique de croissance qui fut, d'ailleurs, celle des pays industriels.

Pour compléter Piore, l'arbitrage ne se situe pas uniquement entre le travail « exploité » et le capital, mais également entre les différentes catégories de travailleurs. Comme nous l'avons déjà évoqué, le travail des enfants concurrence celui d'adultes a priori plus productifs, ce qui entretient la sous-productivité des secteurs les plus concernés comme l'agriculture. Pour des historiens de l'économie, tel Paul Bairoch, l'augmentation de la productivité dans l'agriculture est pourtant un préalable au développement²⁴.

La critique souvent adressée aux normes sociales, notamment lorsqu'elles visent à interdire le travail des enfants, est que, faute d'alternative, ceux-ci se retrouveraient dans la rue et dans les réseaux de prostitution. Cette remarque souligne évidemment un danger réel dont les réglementations éventuelles devront tenir compte en évitant les mesures trop brutales ou trop ignorantes des conditions locales. Mais si, comme nous l'avons vu, le travail des enfants, entretient le sous-développement de l'agriculture, il favorise **aussi** l'exode rural et la propagation des pires formes de travail des enfants dans les villes. L'exemple historique des pays industrialisés invite d'ailleurs à la nuance. Plusieurs études empiriques sur la disparition du travail des enfants à la fin du 19^{ème} siècle aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne montrent que la volonté politique, concrétisée par l'adoption et l'application de lois interdisant le travail des enfants et surtout rendant la scolarisation obligatoire, a eu un impact décisif²⁵. De plus, comme

²³ M. J. Piore, « International Labor Standards and Business Strategies » in Schoepfle G. and K. Swinnerton (eds.), *International Labor Standards and Global Integration : Proceeding of a Symposium*, US Department of Labor, Washington D.C., 1994.

²⁴ Paul Bairoch., *Le Tiers Monde dans l'impasse*, 3^o édition, Gallimard, Paris, 1992.

²⁵ Pour une revue sur ces études historiques, se reporter à Kaushik Basu, « Child Labor : Cause, Consequence, and Cure, with Remarks on International Labor Standards », *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXVII, 1999, pp. 1083-1119.

nous l'avons vu, la fin du travail des enfants ne constitue pas nécessairement une perte nette pour le revenu familial. Dans la mesure où elle ouvre des opportunités d'emplois aux adultes (voir *supra*) et favorise une hausse des salaires (la concurrence des enfants pèse sur le salaire des adultes), l'abolition du travail des enfants n'a pas d'effets évidents et mécaniques sur le revenu familial, même à court terme.

II. Economie politique de la clause sociale

Dans la section précédente, nous avons discuté de l'efficacité économique et sociale de l'intégration d'une clause sociale dans les traités commerciaux. Mais ce critère d'efficacité n'est une condition ni nécessaire, ni suffisante pour qu'une telle disposition soit adoptée. Les responsables politiques de pays qui doivent s'associer pour signer, puis ratifier, un accord international se fondent sur des stratégies et des arbitrages parfois très éloignés des critères d'efficacité économique ou sociale. Ainsi, il est a priori illogique que les pays « riches » défendent, comme ils le font, l'inclusion de la clause sociale puisque la violation des normes fondamentales abaisse le prix des biens importés, avantage les consommateurs, les firmes importatrices et les firmes multinationales implantées dans ces pays. Il est tout autant paradoxal que les pays en développement se mobilisent contre une clause sociale dont l'absence durcit leur contrainte de compétitivité et, le cas échéant, les contraint à un « *dumping social* » qui pèse sur le bien-être de leur population voire, comme nous l'avons vu, sur leur croissance à long terme.

Une analyse de la clause sociale en terme d'économie politique apporte des éléments de réponse à ces contradictions. Compte tenu des règles de l'OMC qui limitent l'usage des instruments de protection traditionnels, la violation des normes de travail fondamentales apparaît comme un substitut accessible aux protections douanières. En tant qu'instrument de politique commerciale, le respect des normes de travail peut être analysé, comme les autres instruments, en terme de « recherche de rente ». De plus, si la violation des normes de travail relève bien d'objectifs commerciaux, elle devrait s'exposer aux règles de l'organisation internationale compétente : l'OMC.

A.L'action des groupes de pression dans la détermination des normes sociales

Dans l'économie politique de la protection, les groupes de pression se mobilisent pour obtenir des mesures de politique commerciale favorables à leurs intérêts et leur procurant une « rente » (qui peut d'ailleurs être affectée aux activités de lobbying et de corruption) : relèvement des taxes à l'importation, quotas, subventions, soutien aux exportations. Mais les règles du GATT, reprises et étendues dans l'OMC, sont devenues plus contraignantes. La consolidation des tarifs et des mesures restrictives empêche la manipulation discrétionnaire de ces instruments. Cette évolution a certes permis d'abriter les responsables politiques des groupes de pression, mais elle a aussi favorisé des stratégies de contournement. Elle a encouragé le recours à des instruments qui bénéficient toujours d'une certaine immunité. Ainsi, la manipulation des coûts salariaux présente l'avantage d'échapper à l'OMC alors même que les pouvoirs d'évaluation et de sanction de l'OIT sont limités (voir *infra*).

Les politiques du marché du travail peuvent d'autant plus aisément être considérées comme un substitut aux politiques commerciales que la violation des normes fondamentales de travail influence le volume des échanges, ce que confirment les études empiriques mentionnées ci-dessus.

Pour Bagwell et Staiger²⁶, la faiblesse des normes de travail pourrait être le résultat des règles du GATT, limitées aux barrières douanières et indifférentes aux autres politiques. Les pays, pour atteindre leurs objectifs commerciaux jouent à la fois sur le niveau des normes et sur celui des droits de douanes. Un pays qui fixerait librement ses droits de douanes pourrait ainsi répercuter sur le pays exportateur l'augmentation des coûts associée à des normes de travail élevées. Si les pays peuvent coopérer à la fois sur les normes de travail et sur la politique commerciale, le modèle proposé par les auteurs permet de déterminer un équilibre, « optimal » pour l'ensemble des partenaires, caractérisé à la fois par un certain niveau de normes et par des droits de douanes nuls . En revanche, si la négociation porte uniquement sur les politiques commerciales sans « linkage » avec les normes, comme c'est aujourd'hui le cas à l'OMC, la situation est

²⁶ K. Bagwell et R.W. Staiger R.W , «The Simple Economics of Labor Standards and the GATT», *NBER Working Paper*, n°6604, 1998.

inefficace car elle fait régresser les normes de travail, sans conduire à une abolition complète des droits de douanes. Dans ce dernier cas, l'abaissement généralisé des tarifs douaniers ne permet plus de « financer » (d'assurer ?) le coût de normes élevées.

L'OCDE envisage aussi que la violation des normes de travail fondamentales puisse être utilisée non seulement pour encourager les exportations, mais également les investissements directs internationaux, attirés, notamment par les dérogations accordées aux zones franches d'exportation. La Chine qui, dans les années 1990, a accueilli la plus grande part d'investissements directs étrangers a aussi multiplié ses zones franches en ... respectant mal les normes fondamentales de travail ²⁷.

Les décisions relatives à la politique commerciale, en général, et aux normes de travail considérées ici comme des instruments accessibles, sont prises par des gouvernements soumis aux pressions des groupes d'intérêts (*lobbies*).

Dans les pays du Nord, les gouvernements, qui demandent aujourd'hui l'adoption de clauses sociales, répondraient ainsi aux lobbies des employeurs ou des salariés, inquiets de la concurrence exercée par les pays à bas salaires. Les opposants à l'introduction des normes de travail dans les traités internationaux font valoir cette idée pour souligner que l'adoption d'une clause sociale n'est rien d'autre qu'une réaction protectionniste des pays développés. En effet, même la théorie économique la plus orthodoxe ²⁸ reconnaît que si le gain attendu du développement des échanges nord-sud est favorable pour les économies dans leur ensemble, les travailleurs peu qualifiés des pays riches ou les détenteurs de facteurs qui ne peuvent être utilisés que dans le secteur menacé (comme la terre ou les machines textiles) peuvent voir leur situation se détériorer. Une baisse des salaires dans les pays en développement se propagerait donc aux pays riches

²⁷ Sur les zones franches, voir notamment les travaux de OCDE (2000), op. cit. et *Le commerce, l'emploi et les normes de travail, une étude sur les droits fondamentaux des travailleurs et l'échange international*, Paris, 1996 ; Keith Maskus « Should Core Labor Standards be Imposed Through International Trade Policy? », *Policy Research Working Paper*, WPS 1817, The World Bank, Washington DC, 1997. Toutefois, les études empiriques sont partagées sur l'attrait de normes faibles pour les investissements directs étrangers : sur un échantillon de 40 pays, Dani Rodrik (1996, op. cit.), met en évidence une corrélation négative entre la violation des normes de travail et le flux d'investissements directs vers le pays considéré.

²⁸ Comme le théorème de Stolper & Samuelson.

par de simples mécanismes de marché. Si l'existence d'un salaire minimum devait bloquer les mécanismes de marché en empêchant la baisse des salaires, c'est le chômage des moins qualifiés qui guetterait les pays du Nord. Ces effets négatifs, suscités par les salaires plus bas versés au Sud, seraient accentués par les violations de normes de travail dans les pays exportateurs. De fait, le syndicat américain, AFL-CIO a été un des fers de lance de l'inclusion de normes sociales dans les traités internationaux avec succès dans l'accord de l'ALENA (voir *infra*).

Mais les pressions des groupes favorables à la clause sociale doivent également être mises en balance avec celles des lobbies qui lui sont hostiles. Les gouvernements des pays industriels sont également soumis à la pression des entreprises exportatrices et multinationales d'abord préoccupées par l'ouverture des marchés, même (et parfois, surtout) dans les pays peu regardants sur les normes de travail (Chine, Inde, Philippines).

Compte tenu de ces pressions contradictoires, l'analyse en terme de groupes de pression traditionnels ne permet pas de comprendre la relative constance avec laquelle les pays industriels ont défendu l'inclusion d'une clause sociale et la défendent encore. En réalité, les consommateurs, pourtant intéressés par la baisse du prix des biens importés, se sont plus souvent montrés favorables à l'inclusion d'une clause sociale. Les associations de consommateurs, comme celle de Ralph Nader aux Etats-Unis, ont milité en faveur de règles renforcées. La montée de groupes d'opinion hostiles à la « mondialisation libérale » a relayé les syndicats et certains groupes d'employeurs pour inciter les gouvernements à « moraliser » les règles internationales.

En effet, dans le domaine des normes fondamentales de travail, les motivations morales peuvent l'emporter sur des gains économiques étroitement définis et d'ailleurs assez mal perçus par le grand public. Cette exigence a sans doute été plus virulente dans les pays développés que dans les pays en voie de développement. Ainsi, les ONG du Nord sont en général plus favorables à l'inclusion d'une clause sociale que les ONG du Sud, méfiantes à l'égard des propositions venant des pays riches (et parfois mieux contrôlées par leurs gouvernements). De plus, la méfiance croissante vis-à-vis de l'OMC tend parfois à la disqualifier d'office.

Pour étayer l'accusation de protectionnisme déguisé, les commentateurs ont plus souvent analysé l'influence des groupes de pression du Nord que le jeu d'influence dans les pays du Sud. Pourtant, si le maniement des clauses sociales est bien un instrument de politique commerciale soumis à l'influence des groupes de pression, les pays du Sud sont autant concernés que les pays du Nord, même si l'action ne porte plus sur l'inclusion d'une clause sociale mais sur la liberté de manipuler les normes de travail.

Les pays en développement se sont ralliés à l'ouverture commerciale, même si certains d'entre eux conservent des protections élevées. L'adhésion à l'OMC, motivée par l'espoir d'accès aux marchés étrangers, a durci les contraintes qui pèsent sur les choix de politique commerciale. Il s'agirait alors pour ces pays de renoncer aux instruments qui les empêcheraient d'accéder aux marchés étrangers, tout en sanctuarisant leurs substituts comme la manipulation des normes de travail (mais aussi d'environnement, de concurrence, de fiscalité). Ces instruments sont d'ailleurs plus maniables dans des pays peu syndiqués et sans tradition démocratique que dans les « vieux » pays industriels où le coût politique de la manipulation des règles sociales est souvent plus élevé.

Dans les pays en développement, les lobbies actifs sont souvent hostiles au progrès social : propriétaires terriens, grands exportateurs, fonctionnaires et responsables politiques corrompus. Pour un certain nombre de produits, notamment agricoles, même si les prix sont fixés sur les marchés mondiaux, la baisse des coûts salariaux permet d'augmenter la rente des producteurs. La stimulation des exportations, qui s'est souvent substituée à la protection des importations, a certes pour objectif macroéconomique d'accélérer la croissance, mais elle est aussi parfois motivée, par des aspirations plus contestables (blanchiment d'argent, trafic de devises, captation de rentes permettant l'acquisition de biens de luxe importés, etc.). Les intérêts concernés doivent alors se mobiliser à la fois pour empêcher l'adoption ou l'application de lois sociales et en même temps pour défendre une libéralisation des échanges qui leur ouvre de nouveaux marchés et l'opportunité de nouvelles rentes. Cet argument est encore plus pertinent pour les pays dans lesquels la minorité qui profite de la violation des normes est celle qui détient ou contrôle le pouvoir politique.

Les États sont influencés par les groupes de pression, mais restent les acteurs principaux des relations économiques internationales. Ils négocient, signent et ratifient

les traités commerciaux. Ils sont alors contraints d'arbitrer entre des intérêts contradictoires. Les gouvernements peuvent imposer l'ouverture de certains secteurs contre certains lobbies mais en offrant à d'autres des promesses d'emploi et de profits induits par les exportations. L'existence d'organisations multilatérales, comme l'OMC, offre même aux gouvernements un degré de liberté supplémentaire puisqu'elles les abritent des groupes de pression en assumant, plus ou moins volontairement, la responsabilité de mesures qui auraient un coût politique élevé si elles devaient être pleinement assumées par les gouvernements nationaux. N'est-il pas plus confortable de faire porter la responsabilité de la réforme de la PAC à la Commission de Bruxelles ou à l'OMC plutôt qu'aux gouvernements qui l'ont pourtant décidée collectivement... ?

B. La stabilité des relations économiques internationales

Les relations économiques internationales se structurent autour d'institutions multilatérales, co-dirigées par des États-nations reconnus, représentés par leurs gouvernements et qui choisissent librement d'adhérer aux organisations, déclarations, conventions, protocoles internationaux. Ce système « westphalien » n'établit donc de règles que pour les relations inter-étatiques. Il ne revendique aucun transfert de souveraineté en matière de politique intérieure. Il n'impose pas aux États un certain type de régime politique, économique ou social même s'il incite les gouvernements à respecter des principes universels comme la démocratie et les droits de l'homme. En effet, l'ambition universaliste du système est de faire participer le plus grand nombre de pays pour mieux assurer la stabilité des relations internationales. Toute immixtion dans la politique intérieure des États membres dissuaderait la grande majorité des pays d'adhérer au système international. Ainsi, les pays membres de l'OIT ne sont pas contraints de ratifier les Conventions.

Dans ce système, il serait vain de démontrer ou d'admettre que la violation des droits de l'homme au travail est économiquement inefficace car rien ne pourrait imposer au pays un changement de politique. On pourrait tout juste envisager que le FMI ou la Banque Mondiale se prévalent de ces distorsions pour conditionner leurs soutiens.

Pour que le système international puisse intervenir de manière contraignante, le seul argument recevable est alors de démontrer que certaines pratiques nuisent aux intérêts économiques des autres pays, au développement mutuel de l'échange et à la stabilité de

l'économie internationale. Ce point de vue est, par exemple, exprimé par un économiste de la Brookings qui considère que, contrairement à la défense du droit de la propriété intellectuelle, couverte par l'OMC depuis les accords de Marrakech, « *si la Birmanie refuse à ses travailleurs le droit de s'organiser en syndicats indépendants, ses actions sont déplorables mais ne me nuisent pas directement* »²⁹

La violation des normes de travail en Birmanie (par ailleurs un des 23 pays fondateurs du GATT !) nuit-elle aux citoyens d'autres pays ? Remet-elle en cause la stabilité des relations internationales ?

Si la violation des normes de travail peut être considérée comme un instrument de politique commerciale, elle relève bien de la compétence des organisations internationales créées pour favoriser la stabilité des relations économiques. Sans même faire appel à l'empathie des citoyens riches pour les Birmans, la violation des normes de travail dans un pays n'est-elle pas aussi un instrument de la « guerre économique » qui déstabilise les relations internationales ?

Tolérer le non-respect des normes de travail dans certains secteurs ou dans certaines zones, est équivalent du point de vue des effets économiques sur les autres pays à une subvention à la production ou à l'exportation. Or ces derniers instruments entrent bien dans le cadre des comportements déloyaux « actionnables » à l'OMC. En effet, ces violations des normes de travail aboutissent au même effet que les subventions : elles réduisent le prix de certains biens sans affecter le profit des firmes concernées. La seule différence notable ne concerne pas les effets « externes » de la mesure mais ses conséquences « internes » : au lieu d'être prise en charge par l'ensemble des

²⁹ Gary Burtless "Workers' Rights, Labor standards and global trade", *The Brookings Review*, Fall 2001 Vol.19 No.4, pp. 10-13.

contribuables, la « subvention » est acquittée par les travailleurs sous la forme de salaires plus bas ou de conditions de travail plus contraignantes ³⁰.

Face à un partenaire qui ne respecte pas les normes de travail ou les abaisse, un pays peut être incité à abaisser ses propres normes de travail. Le jeu même des relations économiques internationales tend à propager des phénomènes de « moins-disant » (*race-to-the-bottom*). Prenons l'exemple d'un gouvernement qui répond à la pression de ses producteurs ou se fixe comme objectif de développer ses exportations à tout prix. La baisse des coûts salariaux est obtenue par la violation des normes de travail. Les autres pays sont alors incités, au nom des impératifs supérieurs de la « guerre économique », à réduire leurs propres normes sociales ou, du moins, à ralentir leur progression. Le jeu est alors « perdant-perdant » puisque le pays « déviant », voit disparaître son avantage initial et que l'ensemble des pays applique *in fine* des normes de travail « sous-optimales » du point de vue de l'efficacité sociale et de l'efficacité économique (mauvaise allocation du travail, distorsions de concurrence sur le marché du travail).

Mais si la manipulation des normes sociales apparaît comme un substitut aux mesures traditionnelles de protection ou de soutien aux exportations, cette stratégie de contournement connaît aussi ses limites. Tous les pays n'ont pas les moyens de répondre à des normes de travail insuffisantes par un abaissement des normes nationales. La marge de manœuvre des pays industriels est ainsi des plus réduites moins, peut-être au États-Unis et en Grande-Bretagne, qui disposent d'une législation plus souple qu'en France ou en Allemagne où le marché du travail est considéré comme plus rigide. C'est sans doute cette contrainte politique et sociale qui a limité les risques de « moins-disant ». Mais en contrepartie, cette difficulté de répondre « œil pour œil » entretient les pressions protectionnistes dans les pays qui s'estiment victimes de comportements déloyaux de la part des pays partenaires. Le retour à la protection

³⁰ Ni l'article XVI du GATT, ni l'*Accord relatif aux subventions et aux mesures compensatoires* des Accords de Marrakech ne limitent les subventions aux contributions financières des pouvoirs publics. Elles prennent en compte « toute forme de protection des revenus ou de soutien des prix, qui a directement ou indirectement pour effet d'accroître les exportations d'un produit ... ou de réduire les importations de ce produit » (article XVI du GATT voir également l'article 1.1. de l'*Accord relatif aux subventions et aux mesures compensatoires*). L'article 2 vise directement les zones franches lorsqu'il définit comme spécifique, et donc redevable d'une action, « une subvention qui est limitée à certaines entreprises situées à l'intérieur d'une région géographique déterminée relevant de la juridiction de l'autorité qui accorde cette subvention ».

peut donc devenir attrayant notamment s'il parvient à se glisser dans les interstices des règles multilatérales qui continuent à autoriser des protections certes conditionnelles mais en réalité largement discrétionnaires (droits antidumping, droits compensateurs, clauses de sauvegarde). En forçant le trait, on pourrait dire que les pays en développement critiquent d'autant plus les droits antidumping³¹ qu'ils peuvent manipuler les coûts du travail et que les pays industriels les défendent avec d'autant plus de conviction que les formes de concurrence des pays émergents leur paraissent suspectes.

Le système multilatéral lui-même n'est pas invulnérable et sa remise en cause, à laquelle participent les mouvements d'« alter-mondialisation », reste possible. Une clause sociale multilatérale et contraignante, souvent considérée comme protectionniste, ne serait-elle pas aussi une réponse aux pressions qui émanent, notamment, de la « société civile » ? L'existence d'une concurrence perçue à la fois comme déloyale par certaines entreprises et immorale par l'opinion publique, alimente la remise en cause du libre-échange multilatéral et favorise, peut-être, l'adoption de mesures protectionnistes unilatérales. Daniel Mitchell³² montre combien, dans son histoire, la politique commerciale américaine a fait l'objet de débats et combien le choix du libre échange a été et reste souvent discuté. Une clause sociale répond aux inquiétudes et garantit, de manière plus ou moins crédible, que certains effets indésirables de l'ouverture pourront être évités. L'argument du protectionnisme, parfois avancé pour critiquer l'adoption d'une clause sociale, peut alors être retourné ; certains auteurs n'hésitent pas à qualifier la clause sociale « d'antiprotectionniste »³³.

La clause sociale, au même titre que les accords multilatéraux, peut donc être considérée comme un bien public international³⁴. Le bien en question est la stabilité des relations internationales qui garantit des échanges commerciaux mutuellement

³¹ Bien qu'ils en soient devenus les principaux utilisateurs.

³² Daniel Mitchell, « Labor Standards and Trade Agreement : U.S. Experience », 1998 ; voir également Jean-Marc Siroën, « La politique commerciale américaine. Une perspective historique », *Revue française d'économie*, III(4) automne 1988, p.95-124.

³³ Steve Charnovitz, « The World trade Organization and Social Issues », *Journal of World Trade*, October, 1994, pp. 17-33.

³⁴ Charles Kindleberger, *The International Economic Order, Essays in Financial Crisis and International Public Goods*, 1988, Brighton, Harvester-Wheatsheaf

favorables. Comme pour tous les biens publics, les pays ont individuellement intérêt à tricher, mais gagnent collectivement au respect mutuel des règles. La production de ce bien public international doit donc être prise en charge par des institutions susceptibles de définir les règles et de les faire respecter.

En ce qui concerne les clauses sociales, quels doivent alors être les rôles respectifs de l'OMC et de l'OIT ? La première organisation peut-elle être complètement disqualifiée au profit de la seconde alors qu'elle dispose aujourd'hui d'un réel pouvoir de sanction ? Les organisations régionales, comme l'Union européenne, sont-elles en mesure de combler les lacunes des organisations multilatérales ?

III. Le paradoxe des traités internationaux

Les traités commerciaux assurent la cohérence des objectifs rivaux des États. L'ouverture des marchés étrangers aux exportations s'achète ainsi contre l'ouverture du marché intérieur aux importations. En réglementant le recours aux barrières commerciales, les traités commerciaux métamorphosent un conflit « perdant-perdant » en coopération « gagnant-gagnant ».

Tout au long du XIX^{ème} siècle, les traités bilatéraux de libre-échange ont posé les fondements de l'actuel système de relations économiques internationales... Les efforts furent (vainement) poursuivis dans l'entre-deux-guerres avec la création de la Société des Nations et de l'Organisation Internationale du Travail, issues du Traité de Versailles. Le système de relations internationales ne s'affirma qu'après la seconde guerre mondiale avec les accords de Bretton Woods (1944), la création de l'ONU (1945), la mise en place du GATT (1948), le plan Marshall puis, tardivement, la mise en place de l'Organisation Mondiale du Commerce (1995). Simultanément, les traités « régionaux », comme le Traité de Rome (1957) se sont propagés avec une certaine accélération depuis les années 1990 ³⁵.

³⁵ Jean-Marc Siroën, *La régionalisation de l'Economie mondiale*, La Découverte, Collection repères, Paris, 2000.

L'intégration de normes sociales dans les traités commerciaux est paradoxale. Inexistante dans les traités commerciaux multilatéraux aujourd'hui administrés par l'OMC, elle figure dans la plupart des traités régionaux ou bilatéraux. Les arguments déniés dans les enceintes multilatérales sont admis dans les organisations régionales ³⁶.

A. La clause sociale dans les traités multilatéraux

Le GATT est la conséquence de la non-ratification de la Charte de la Havane qui devait instituer une Organisation Internationale du Commerce, troisième pilier du système de relations économiques internationales à côté du FMI et de la Banque Mondiale. Il faut attendre l'Uruguay Round finalisé par les Accords de Marrakech (1994) pour que le traité s'intègre dans une nouvelle organisation internationale, l'Organisation Mondiale du Commerce.

Toutefois, l'OMC reste en dehors du système des Nations-Unies. Cette distance conduit à une conception relativement étroite des fonctions de l'organisation. Les textes de l'OMC reprennent une version assez stricte de la doctrine dominante des relations économiques internationales. L'organisation n'intervient pas dans les systèmes politiques et économiques. La règle du consensus permet à n'importe quel pays membre de bloquer un accord portant sur la libéralisation des échanges ou l'introduction de nouvelles règles commerciales. C'est d'ailleurs cette absence de consensus qui a empêché l'introduction d'une référence explicite aux normes fondamentales de travail dans les Accords de Marrakech. Pour que des règles multilatérales contraignantes puissent être adoptées, il faut encore que l'ensemble des pays perçoive un gain. Jusqu'à maintenant cette dernière condition s'est révélée irréalisable. Les pays en développement n'ont pas perçu l'avantage qu'ils retireraient d'une clause sociale. Ils n'ont pas non plus opté pour une stratégie consistant à « échanger » une clause sociale contre d'autres dispositions qui leur seraient favorables, comme l'accélération de la libéralisation du secteur textile ou l'ouverture des pays du Nord aux exportations agricoles du Sud.

³⁶ Plus généralement, ces accords n'ont pas hésité à rompre avec la doctrine dominante des relations internationales d'après guerre en imposant des règles qui relèvent de choix internes : respect des droits de l'homme, de la démocratie, de l'économie de marché, de règles sociales.

Pourtant le lien entre le commerce international et le travail était nettement affirmé dans l'article 7 de la Charte de la Havane de 1947. Cet article reconnaissait que le non-respect du droit des travailleurs posait bien un problème international et ne relevait donc pas uniquement de la seule souveraineté nationale. *« Les Etats 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 Etats 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 Etat Membre prendra toutes les mesures appropriées et pratiquement réalisables en vue de faire disparaître ces conditions sur son territoire. Les Etats Membres qui font également partie de l'Organisation Internationale du Travail collaboreront avec cette Organisation, afin de mettre cet engagement à exécution. Pour toutes les questions relatives aux normes de travail, qui pourraient lui être soumises ... l'Organisation consultera l'Organisation internationale du travail et collaborera avec elle. »*

Le GATT qui se substituera à cette Charte pour régenter les accords commerciaux multilatéraux, ne reprend pas les termes de cet article devenu caduc. Toutefois, les articles XX du GATT et XIV du GATS prévoient un certain nombre d'exceptions générales notamment lorsque l'accord est susceptible d'empêcher *« l'adoption ou l'application »* de mesures nécessaires à la protection de la moralité publique ou se rapportant aux articles fabriqués dans les prisons. L'article XXI (et son équivalent dans l'article XIV bis du GATS) étend les exceptions aux mesures prises *« en application [des] engagements au titre de la Charte des Nations Unies, en vue du maintien de la paix et de la sécurité internationale »*. Mais ces articles sont trop limités et trop imprécis pour autoriser des exceptions qui seraient justifiées par la violation des normes fondamentales de travail. Les traités commerciaux prennent en compte certaines formes de déloyauté, comme le *dumping* ou la violation des règles de l'OMC. Mais elles concernent la réalisation de l'échange de biens aux caractéristiques finales définies par les nomenclatures douanières.

La jurisprudence de l'organe de règlement des différends a confirmé la position traditionnelle en considérant, par exemple, que les méthodes de pêche, même

critiquables pour la survie de certaines espèces (tortues, dauphins) ne pouvaient justifier des interdictions d'importer. Par extrapolation, l'importation de coton ou de tapis ayant eu recours au travail forcé de jeunes enfants ne pourrait être interdite à moins de démontrer, au nom de l'article XXI, que cette importation empêche, mais dans le seul pays de destination, la mise en œuvre de conventions de l'OIT ou des Pactes concernés de l'ONU (Pacte relatif aux droits civiques et politiques, Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, Convention sur les droits de l'enfant). Certes, au nom de l'article XX, un pays peut légitimement interdire l'importation de cassettes pédophiles mais il devra le justifier, en cas de recours, par la défense de la moralité publique chez lui, et non par la protection de l'enfance dans le pays d'origine.

La pression peut également s'exercer lors de l'adhésion des pays candidats puisque celle-ci est soumise à l'accord des pays membres sans qu'un refus doive être justifié. Un pays peut donc lier son soutien à des engagements en faveur du respect des normes de travail mais ce dernier ne peut-être formalisée autrement que par la ratification des conventions de l'OIT ou de chartes des Nations-Unies.

Le recours à des processus de production illégaux ou amoraux peut pourtant permettre de proposer des produits à des prix « anormalement » bas. En particulier, il importe de se préoccuper des normes de travail puisque leur violation révèle de « faux avantages comparatifs » (cf. *supra*). Le respect des normes de travail, au même titre que les politiques de la concurrence, ou les politiques environnementales, serait alors une extension naturelle des préoccupations de l'OMC tout comme l'est la protection de la propriété intellectuelle qui figure, quant à elle, dans les Accords de Marrakech.

Au sein de l'OMC, la Conférence ministérielle de Singapour (décembre 1996) n'a pas donné lieu à la constitution d'un groupe de travail. Celui-ci aurait été perçu comme la reconnaissance, inacceptable pour la plupart des pays en développement, d'un lien entre le commerce et les normes de travail. Dans la déclaration finale, les pays membres s'engagent « sans frais » en faveur des normes sociales, mais ils disqualifient l'OMC au profit de l'OIT. On remarquera que la déclaration de Singapour, reprend explicitement la doctrine du développement endogène des normes sociales: « *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 ».

Bien que les pays industriels soient revenus à la charge à la conférence de Seattle (1999), contribuant d'ailleurs à son échec et, beaucoup plus timidement, à celle de Doha (2001), le compromis de Singapour fixe toujours la position du système multilatéral. Il n'en reste pas moins que les conventions de l'OIT n'ont la force de traités internationaux que si elles sont ratifiées par les pays membres. Toutefois, les normes dites « fondamentales » s'imposent, en principe, à l'ensemble des pays membres. De plus, le pouvoir de sanction de l'OIT est plus symbolique qu'effectif.

Les huit conventions, considérées comme « fondamentales » au sens de la déclaration de Singapour, visent quatre domaines : la liberté d'association et le droit à la négociation collective (conventions 87 et 98), l'interdiction du travail forcé (conventions 29 et 105), l'interdiction de la discrimination dans le travail (conventions 100 et 111), l'âge minimum pour le travail des enfants (convention 138), à laquelle s'ajoute la convention 182 sur les pires formes de travail des enfants. Cette dernière, entrée en vigueur en novembre 2000, est ratifiée aujourd'hui par près de 140 pays dont les Etats-Unis, par ailleurs très réticents à l'égard de Conventions qui limiteraient leur souveraineté. Le tableau ci-dessous montre qu'il n'y a pourtant pas de lien évident entre le nombre de ratifications et leur respect effectif. Si les États-Unis n'ont ratifié que deux conventions, on peut présumer que les normes sont mieux appliquées chez eux qu'au Niger ou en Égypte qui en ont ratifié huit.

Tableau 2 - État au 10 mai 2003 des ratifications des huit Conventions relatives aux normes fondamentales

Nombre de conventions ratifiées	1	2	3	4	5	6	7	8
Nombre	2	4	5	8	14	18	35	89
dont		Etats-Unis, Birmanie	Chine	Inde, Thaïlande	Canada, Malaisie	Australie, Mexique	Brésil, Irak, Pakistan	Algérie, Egypte, Niger, Turquie, de l'UE

Source : *Organisation Internationale du Travail*

Aucune de ces conventions "fondamentales" n'introduit de normes salariales et donc, a fortiori, de salaire minimum. Elles posent des principes sans imposer de "modèles" universels. Prudentes, ces conventions n'incluent pas la sécurité au travail alors même que certains accords de l'OMC admettent des exceptions pour protéger le "bien-être" ... animal et la protection des espèces végétales.

B. Accords régionaux et bilatéraux

La clause sociale, refusée au niveau multilatéral, est beaucoup plus largement diffusée dans les « clubs », c'est-à-dire dans des organisations non multilatérales : OCDE, accords d'intégration régionale, accords bilatéraux voire unilatéraux³⁷. Comment comprendre ce paradoxe ?

Il est évidemment plus facile d'obtenir un consensus entre un nombre restreint de pays qu'entre les 146 membres de l'OMC. Mais l'explication relève aussi de l'économie politique : les « clubs » se forment autour de valeurs communes. Ils prennent leur distance de la doctrine multilatérale « westphalienne », en admettant la conditionnalité

³⁷ Voir notamment, Sylvie Paquerot, *Les clauses sociales dans l'intégration économique des Amériques : outil de mise en œuvre des droits humains fondamentaux ou transformation de leur nature?* Décembre 2000, accessible sur www.concordia.ca/ForumEnvironnement/SylviePaquerot/ClausesSociales.htm.

politique et, parfois, comme dans l'Union européenne, des transferts importants de souveraineté. La multiplication des accords régionaux qui intègrent des clauses sociales appuie la thèse précédemment soutenue selon laquelle ce type de dispositions permet finalement d'aller plus loin dans la libéralisation commerciale, même si celle-ci repose sur des régimes préférentiels.

L'ensemble des pays "riches" a donc reconnu l'existence de liens entre le commerce et les normes de travail. Hors des enceintes de l'OMC et de l'OIT, cette position s'est exprimée à l'OCDE. Les négociations sur l'AMI (Accord Multilatéral sur l'Investissement), que l'OCDE avait organisées sans pouvoir les mener à leur terme, prévoyaient une disposition qui appelait les parties à ne pas abaisser leurs normes de travail dans le but d'attirer l'investissement étranger. Le projet de préambule de l'accord reconnaissait l'importance des normes fondamentales du travail.

Certains accords de produits sont également assortis d'une clause sociale comme les accords sur le caoutchouc naturel, l'étain, le sucre, le cacao. Mais ils n'incluent aucun système d'incitation.

Les principaux pays industriels lient aujourd'hui leurs négociations commerciales au respect des normes fondamentales du travail.

Dans l'ALENA, zone de libre-échange entre les Etats-Unis, le Canada et le Mexique, un accord additionnel sur l'emploi et le respect des normes sociales (*Accord nord-américain de coopération dans le domaine du travail*) prévoit un certain nombre d'institutions qui visent non seulement à promouvoir et à vérifier le respect du droit du travail (plus avancé sur certains points au Mexique qu'aux Etats-Unis mais, sans doute, moins respecté !), mais aussi à arbitrer les différends entre les pays susceptibles de conduire à des sanctions en cas de violations graves et répétées³⁸. On remarquera que le traité fonctionne sur le principe de la reconnaissance mutuelle : seuls les cas de violation du droit national sont visés. Cet arrimage aux normes nationales explique l'absence de références aux conventions de l'OIT.

³⁸ Voir les cas présentés dans OCDE : *Les échanges internationaux et les normes fondamentales du travail*, Paris, 2000.

Toutefois, cette référence apparaît aujourd'hui dans d'autres traités de libre-échange qui impliquent le Canada ou les États-Unis et qui se sont multipliés ces dernières années ³⁹.

Ainsi, aux États-Unis, le *Trade Act* de 2002, adopté sous une administration républicaine a priori plus réticente au « *linkage* » entre le commerce et le travail que l'administration Clinton, réaffirme l'arrimage aux conventions de l'OIT et, particulièrement à la Convention 182 (une des rares ratifiée par les États-Unis). Le troisième sommet des Amériques, réuni à Quito en novembre 2002 et qui prépare la mise en place d'une zone de libre échange « de l'Alaska à la Terre de feu », a réaffirmé la volonté de « *promouvoir le respect des normes fondamentales de travail reconnues internationalement* ».

En décembre 1998, les pays du Mercosur (Brésil, Argentine, Paraguay, Uruguay) ont eux aussi adopté une déclaration sociale qui prévoit la promotion et le respect des normes fondamentales du travail, proches de celles définies par l'OIT. On retrouve des dispositions analogues dans la plupart des nouveaux traités régionaux avec, souvent, une référence explicite aux conventions de l'OIT comme dans la Communauté pour le Développement de l'Afrique Australe (SDAC), ou les accords qui lient l'Union européenne aux pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique).

Certaines dispositions réglementaires nationales visent directement les importations de biens produits dans des conditions violant les normes fondamentales. La loi commerciale américaine de 1988 stipule que « *le refus des droits des travailleurs ne saurait permettre à un pays ou à l'un de ses industriels d'acquérir un avantage de concurrence dans le commerce international* ». Le cas échéant, elle donne l'injonction au Président d'agir au titre de la section 301 qui autorise des actions unilatérales. Toutefois, d'après les règles de l'OMC, celles-ci ne peuvent conduire à des sanctions à l'encontre d'un État membre que si elles sont autorisées par l'organisation multilatérale. Or, comme nous l'avons vu, sauf interprétation nouvelle, les experts des groupes spéciaux ne disposent pas des textes qui permettraient de condamner une violation des normes fondamentales de travail.

³⁹ Voir par exemple les clauses sociales des traités de libre-échange entre les États-Unis et la Jordanie, Singapour le Chili, ou le Maroc approuvées par l'AFL-CIO mais dénoncées par la Chambre de Commerce des États-Unis ; voir Gary Burtless, op. cit.

L'adhésion à l'Union européenne est soumise à une conditionnalité forte notamment en ce qui concerne les principes démocratiques et les droits sociaux. Encadrée par le principe de subsidiarité, la convergence des droits sociaux est un objectif explicite de l'Union (titre XI du Traité) et peut donner lieu à des Directives. Il est vrai, toutefois, que l'inclusion de normes sociales dans les traités européens s'est heurtée à l'opposition de certains pays comme le Royaume-Uni ou l'Irlande souvent mis en cause pour le « *dumping* » social qu'ils pratiqueraient. L'Acte unique a pourtant permis de faire adopter les normes à la majorité qualifiée. La charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs de 1989 reprend et élargit les conventions de l'OIT et devrait s'intégrer à la charte européenne des droits fondamentaux proposée par la Convention.

Les accords préférentiels accordés aux pays en développement dans le cadre du système généralisé de préférence (SGP), cautionné par l'OMC (bien que contraire au principe fondamental de la clause de la nation la plus favorisée) sont généralement assortis de conditions sur le respect des normes fondamentales. Les pays industriels concernés peuvent donc conduire des enquêtes dans les pays exportateurs et, le cas échéant, retirer leur préférence aux pays mis en cause. Dans le cadre du SGP, renforcé en janvier 2002, l'Union européenne applique des sanctions « positives » en conférant des avantages supplémentaires aux pays qui démontrent leur respect des normes fondamentales de travail de l'OIT ce que, d'ailleurs, très peu de pays ont demandé. Dans le cas de violations graves, comme le travail forcé, l'UE peut également appliquer des sanctions négatives allant jusqu'au retrait des préférences, comme ce fut le cas à l'encontre de la Birmanie. Les décisions sont prises au niveau communautaire à la majorité qualifiée. De même, les négociations entre l'UE et les pays ACP dans le cadre des accords de Cotonou intègrent la question du respect et de la mise en œuvre des normes fondamentales du travail.

Conclusion

L'absence de clause sociale dans l'OMC s'explique par des raisons qui tiennent à la diplomatie économique. Nous avons critiqué le point de vue selon lequel les normes de travail et le commerce international seraient des questions séparées. La thèse du protectionnisme déguisé postule que le développement du commerce est favorable quels

que soient les moyens utilisés pour y parvenir, ce qui s'oppose aussi bien à la théorie qu'aux principes des organisations multilatérales. Même si la violation des normes de travail fondamentales ne peut être imputée à la seule ouverture commerciale, les relations sont suffisamment étroites pour justifier des clauses qui préviennent les risques de « moins-disant » social. L'accusation de protectionnisme déguisé préjuge des instruments qui pourraient être mis en œuvre. Les taxes ou les prohibitions d'importer ne sont que des instruments parmi d'autres : sanctions positives (« prime » d'ouverture aux pays respectant les normes fondamentales), conditionnalité de l'aide, amendes redistribuées sous forme d'aide à la scolarisation, etc... De plus, si les normes fondamentales sont des références, les textes n'imposeraient pas nécessairement leur respect immédiat, dès lors que les pays s'engageraient sur des programmes précis et accessibles.

L'absence de réponse à la demande d'inclusion de clause sociale dans les traités multilatéraux contribue à fragiliser le système multilatéral. Il introduit d'abord un élément d'instabilité. Il encourage ensuite les accords régionaux ou bilatéraux qui rompent avec la clause de la nation la plus favorisée.

Même si l'OIT tente de répondre à cette lacune dans le système multilatéral, sa compétence reconnue ne remplace pas l'inclusion d'une clause sociale dans l'OMC. Non seulement, celle-ci a pour mission d'assurer la stabilité des relations commerciales internationales qui sont fragilisées par la violation des normes de travail fondamentales mais elle seule dispose d'un pouvoir incitatif et coercitif. Les appels à une collaboration plus étroite entre les deux organisations sont vains puisque, dans l'état actuel des textes, la procédure de règlement des différends de l'OMC ne peut se prévaloir de l'avis ou de l'expertise de l'OIT pour arrêter ses décisions.