



Les États-Unis, le commerce et les normes du travail Une perspective historique

Christian Deblock



Centre d'études sur l'intégration et la mondialisation
Institut d'études internationales de Montréal
Université du Québec à Montréal
C.P. 8888, succ. Centre-ville,
Montréal, H3C 3P8
Tel : (514) 987 3000 # 3910
<http://www.ceim.uqam.ca>

Juillet 2008

« The basis of rising levels of living is found ultimately in enabling the individual to become more productive. Only through recognition of labor's fundamental rights to organize and bargain collectively, by providing labor with conditions of employment and equipment both in agriculture and industry which enable it to produce more per unit of labor, can the people increase their earnings and consumption, enjoy better levels of living, and thereby successfully take their place in an expanding international commerce »¹.

«The second agreement ensures that Mexico enforces its laws in areas that include worker health and safety, child labor, and the minimum wage. And I might say, this is the first time in the history of world trade agreements when any nation has ever been willing to tie its minimum wage to the growth in its own economy. What does that mean? It means that there will be an even more rapid closing of the gap between our two wage rates. And as the benefits of economic growth are spread in Mexico to working people, what will happen? They'll have more disposable income to buy more American products, and there will be less illegal immigration because more Mexicans will be able to support their children by staying home. This is a very important thing. »²

« Today, in a formal sense, the WTO does not recognize that links between trade and labor exist. This is not a position which can endure : it is intellectually indefensible, and it will over time weaken public support for the trading system »³.

« The history of our times is clear. Progress is found in pluralism ; modernization is found in markets. Free enterprise requires liberty and enlarges liberty. Our commitment to open trade must be matched by a strong commitment to protecting our environment and improving labor standards »⁴.

Les États-Unis ne sont pas les seuls à vouloir lier commerce et travail et promouvoir les droits des travailleurs par le canal du commerce. D'autres pays ont adopté la même approche, l'Europe et le Canada par exemple⁵. Toutefois, on constatera que, depuis la Seconde Guerre mondiale, ils ont été à l'origine de toutes les grandes initiatives visant à intégrer les droits du travail aux accords commerciaux, que ces accords soient multilatéraux, régionaux ou bilatéraux⁶. C'est aussi à leur initiative que les grandes organisations internationales ont été saisies du dossier des normes du travail et qu'après avoir longtemps tergiversé, l'Organisation internationale du travail (OIT) a, finalement, adopté, en 1998, la *Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux du travail et son suivi*, une liste étroite de droits fondamentaux que tout État membre a l'obligation de respecter, de

¹ U. S. Economic and Industrial Proposals Made at Inter-American Conference, 26 février 1945, Economic Charter of the Americas

² William J. Clinton, «Remarks at the Signing Ceremony for the Supplemental Agreements to the North American Free Trade Agreement», 14 septembre 1993

³ Charlene Barshefsky, U.S. Trade Policy and the Trading System, School of Advanced International Studies, 2 mars 2000.

⁴ George W. Bush, Sommet de Québec, 17 avril 2001

⁵ Voir à ce sujet : Peter Mandelson, « Trade Policy and Decent Work Intervention », Commission européenne, Bruxelles, 5 décembre 2006. Pour une étude comparative systématique de la coopération dans le domaine du commerce et du travail, voir : Jennifer Baumert, Kyle Johnson, Dawn Hueschel et Brendan Lynch, *International Cooperation on Trade and Labor Issues*, Washington, U.S. International Trade Commission, janvier 2008.

⁶ Steve Charnovitz, « The Influence of International Labour Standards on the World Trading Regime », *International Labour Review*, vol 126, n° 5, septembre-octobre 1987, pp. 565-584, p. 574.

promouvoir et de mettre en application. Les normes de travail⁷ sont également intégrées à leur politique commerciale, font partie de leurs objectifs de négociation et, depuis l'ALENA, font l'objet d'un chapitre spécifique dans tous leurs accords commerciaux⁸. Depuis l'accord de libre-échange avec le Pérou, les normes du travail, comme celles de l'environnement d'ailleurs, sont désormais soumises aux mêmes obligations que les autres dispositions commerciales et par le fait même à l'arbitrage obligatoire en cas de différend.

Cette obstination tenace à vouloir lier commerce et normes du travail contre vents et marées, étonne autant qu'elle agace et inquiète. Elle étonne dans la mesure où les États-Unis ne se distinguent pas particulièrement par la qualité de leurs programmes sociaux, encore moins par leur réformisme social. Elle agace aussi : alors qu'ils poussent leurs partenaires commerciaux à respecter les normes fondamentales du travail de l'OIT, ils n'ont, eux-mêmes, signé que deux des conventions internationales relatives à ces normes. De même, s'ils poussent leurs partenaires de reconnaître et d'intégrer dans leur législation ces normes et d'autres encore, eux-mêmes prennent un soin méticuleux à mettre leur législation nationale à l'abri de toute interférence extérieure⁹. Enfin et surtout, elle inquiète. Même si la Présidence a souvent fait peu de cas de la rhétorique du Congrès, que le commerce a toujours conservé ses droits, que les intérêts stratégiques sont toujours passés devant les droits des travailleurs et qu'en bout de ligne, la promotion et la médiation ont toujours été préférées à la contrainte et aux sanctions, plus d'un y voit une forme d'unilatéralisme intolérable, une autre facette du protectionnisme américain, voire encore un dessein caché pour affaiblir les pays en développement. C'est d'ailleurs cette explication qui surgit presque spontanément lorsqu'on aborde le cas américain : l'humanisme ne serait que de façade. Pour les uns, derrière celui-ci se cacherait un nouveau type de protectionnisme ; pour les autres, il ne s'agirait rien d'autre que d'une autre facette de l'unilatéralisme américain, pour ne pas dire de leur impérialisme¹⁰.

⁷ Comme le souligne Gary Fields (*Échanges et normes de travail*, Paris, OCDE, 1995, p. 12), il conviendrait de distinguer entre « norme de travail » et « droit des travailleurs », du moins si l'on considère qu'une norme est un objectif à atteindre et un droit une obligation. Il est d'usage cependant dans le domaine du travail de prendre la norme dans le sens plus étroit de règle à respecter. Ainsi, la charte de La Havane parlait de « normes de travail équitables » (*Fair labour standards*), mais, par contre, la Déclaration de l'OIT de 1998 parle quant à elle de « principes et de droits fondamentaux au travail » (*Principles and rights at work*). La Charte, si elle avait été entérinée, aurait obligé les pays membres de l'Organisation internationale du commerce avec autant de force que la Déclaration de l'OIT. Par contre, il convient de noter que, d'une façon générale, on parle dans les conventions ou déclarations internationales de droits (ou de normes) des travailleurs ou de droits au travail. La loi américaine sur le commerce de 1974 parlait également de normes de travail équitables reconnues au plan international (*International fair labor standards*). Par contre, celle de 1984 introduit l'expression de « droits du travailleur internationalement reconnus » (*Internationally recognized worker rights*). L'expression est, depuis lors, reprise dans toutes les lois sur le commerce. On la retrouve de nouveau dans la loi de 2002 et ce même s'il est également fait référence à la Déclaration de l'OIT de 1998. Les accords commerciaux signés après cette date demandent aux parties contractantes de s'assurer que les principes de la Déclaration et les droits du travailleur soient reconnus et protégés dans leurs lois. C'est la formule que l'on retrouvait dans la première version de l'accord de libre-échange avec le Pérou : *Each Party shall strive to ensure that such labor principles and the internationally recognized labor rights set forth in Article 17.7 are recognized and protected by its law*. Le texte fait référence aux principes de la Déclaration mais aux droits tels que les reconnaît la législation américaine. La version définitive du texte est différente ; elle oblige les parties à respecter les cinq droits reconnus dans la Déclaration de l'OIT : *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). Par contre, si le texte ne fait plus référence aux « droits du travailleur », il inclut néanmoins dans la liste des normes à respecter des conditions de travail acceptables.

⁸ Voir à ce sujet Carol J. 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, hiver 2006, pp. 77-103.

⁹ Comme le rappelle Michael Dunne, à la suite de beaucoup d'autres d'ailleurs, la tradition diplomatique américaine a toujours été extrêmement résistante à l'érosion de la souveraineté des États-Unis. Que le Capitole et la Maison Blanche se disputent le mérite de la meilleure défense des intérêts américains face au monde extérieur importe peu : le débat ne porte que sur les prérogatives respectives des deux institutions ; la souveraineté des États-Unis est intouchable et, en aucune façon, celle-ci ne peut être affectée par des corps extérieurs. L'une des conséquences de ceci, c'est que la notion d'internationalisme doit être prise pour ce qu'elle est, à savoir : (1) qu'il s'agit de transplanter dans des institutions internationales les valeurs, les principes et les règles américaines ; (2) que la tradition isolationniste persiste et transcende la rhétorique multilatéraliste ; et (3) que l'unilatéralisme est une propension naturelle de la diplomatie américaine, qui s'enracine à la fois dans le discours de la Destinée manifeste et dans la défense des intérêts américains dans le monde. (Michael Dunne, « Review Article. The History and Historiography of American Diplomacy: Principles, Traditions and Values », *International Affairs*, vol 74, n : 1, 1998, pp. 165-184.

¹⁰ Bhagwati est incontestablement la grande figure de proue de ce mouvement. Voir notamment son ouvrage *Éloge du libre-échange* (Paris, Édition d'organisation, 2005, pour la traduction française). Ou encore celui de Douglas Irwin, *Free Trade under Fire*, Princeton, Princeton University Press, 2002. Celui-ci adopte une position moins radicale, mais déplore néanmoins le fait que les objectifs sont mal ciblés et les moyens inappropriés ; en bout de ligne, les mesures imposées vont à l'encontre de la croissance et remettent en question la légitimité du

La promotion des normes du travail a, par certains aspects, des relents protectionnistes, et il est souvent difficile de faire la part des choses entre ce qui relève des droits fondamentaux de l'individu, du moralisme politique et de la défense des intérêts constitués. Néanmoins, un certain consensus existe dans la littérature scientifique pour rejeter l'argument protectionniste et reconnaître que les craintes souvent exprimées par les pays en développement en vertu desquelles l'application des normes du travail nuirait à leur développement et à leur compétitivité internationale, ne sont guère fondées. On serait même plutôt en droit de penser le contraire, un environnement social stable favorisant le développement¹¹. D'un autre côté, la plupart des études tendent aussi à montrer que les craintes et le sentiment d'insécurité face à la globalisation sont elles-mêmes exagérés. Cela ne veut pas dire pour autant que le commerce n'entraîne pas d'importants coûts d'ajustement, encore moins qu'il faille y demeurer insensible. D'autant que les courants de plus en plus hostiles au libre-échange qui traversent l'opinion publique américaine (ou ailleurs) ne sont certainement pas étrangers à la radicalisation du Congrès, particulièrement depuis l'ALENA. Les partisans du libre-échange verront en cela l'expression d'un irrationalisme frustré qui remonterait vers le Congrès pour, finalement, mettre en péril le libre-échange sous couvert de protéger l'emploi et le niveau de vie contre le dumping social et les délocalisations. Pourtant, comme l'a démontré Alisa DiCaprio¹², l'argument protectionniste n'est aucunement vérifié : non seulement les États-Unis n'ont jamais voulu imposer leurs standards ni utiliser les « clauses sociales » pour bloquer l'accès à leur marché, mais qui plus est, au grand dam d'ailleurs des défenseurs des droits, ils ont toujours présumé de la bonne foi de leurs partenaires, fait preuve de la plus grande des souplesses dans le suivi des engagements¹³ et jamais ils n'ont recouru aux sanctions commerciales¹⁴. Le passé n'augure certes pas de l'avenir, mais s'il faut rechercher les raisons de cette singularité américaine à vouloir absolument lier commerce et travail, c'est dans d'autres directions que le protectionnisme qu'il faut regarder.

L'étroitesse des relations entre le Congrès et la Présidence lorsqu'il est question de politique commerciale a donné lieu à un autre type d'explication. Contrairement à une idée reçue, la politique commerciale américaine ne se définit pas en vase clos. De nombreux réseaux d'influence, de nombreuses agences gouvernementales également, interviennent et gravitent autour du Bureau du Représentant au commerce. Mais surtout et *in fine*, elle est toujours le résultat d'un marchandage politique entre le Congrès et la Présidence. À cet égard, il n'est pas anodin de constater deux choses. Premièrement, même s'il est loin d'être nouveau et qu'il nous faut remonter à la Charte de La Havane comme nous le verrons plus loin, le débat sur les normes du travail a pris un tour nouveau depuis l'ALENA. Depuis lors, en effet, la crainte des délocalisations et le sentiment d'insécurité économique se sont installés de plus en plus profondément dans l'opinion publique. Le débat a évolué, mais aucune législation commerciale majeure n'a été adoptée depuis l'ALENA sans qu'elle ne contienne des dispositions, au demeurant de plus en plus précises et contraignantes, sur les conditions de travail. Deuxièmement, si le débat sur les normes du travail suit de près celui sur la politique commerciale, il est lui-même indissociable d'un autre débat, tout aussi sensible d'ailleurs que le premier : sur l'aide à l'ajustement commercial. L'introduction de ces programmes d'aide remonte à la loi de 1962 sur

système commercial multilatéral. Pour une position plus radicale encore, voir Daniel T. Griswold, « Trade, Labor, and the Environment: How Blue and Green Sanctions Threaten Higher Standards », *Cato Institute Trade Policy Analysis*, n° 15, août 2001.

¹¹ OCDE, *Le commerce, l'emploi et les normes du travail. Une étude sur les droits fondamentaux des travailleurs et l'échange international*, Paris, 1996. À notre connaissance, l'étude de l'OCDE est la première étude internationale à reconnaître non seulement que les « droits du travailleur sont un élément indissociable des droits de l'homme » (p. 29), mais également que le renforcement des normes du travail peut favoriser l'efficacité économique.

¹² Alisa DiCaprio, « Are Labor Provisions Protectionnist? Evidence from Nine Labor-Augmented U.S. Trade Arrangements », *Comparative Labor Law and Policy Journal*, vol. 26, n°1, 2005, pp. 1-33.

¹³ Tous les observateurs s'accordent à dire que les menaces commerciales n'ont d'effet qu'au moment de la négociation ; elles créent un appel d'air, mais l'effet de levier ne fonctionne pas très longtemps. En fait, pour les avocats des droits des travailleurs, les clauses sociales ne sont jamais qu'un instrument parmi d'autres.

¹⁴ Lorsqu'il y a eu suspension des privilèges, celle-ci a toujours été motivée par d'autres raisons que le non-respect des droits des travailleurs.

l'expansion du commerce (*Trade expansion Act of 1962*), et celle des normes du travail à la loi sur le commerce de 1974 (*Trade Act of 1974*). Or non seulement les deux débats ont évolué en parallèle, mais qui plus est, dans un contexte où tout vote sur le commerce se fait désormais à l'arraché et que chaque voix compte¹⁵, le travail devient l'objet d'un marchandage incessant entre le Congrès et la Présidence. De là, le point de vue avancé par certains, notamment par Destler¹⁶ pour qui les normes du travail et l'aide à l'ajustement commercial seraient en quelque sorte le prix à payer pour préserver le consensus autour du libre-échange. Et comme ce consensus, autrefois bipartisan, s'érode sous l'effet des peurs collectives, on se trouve devant la situation où le libre-échange est chaque fois menacé¹⁷.

L'explication introduit un aspect propre au système politique américain et à son partage des pouvoirs : le marchandage politique (*logrolling*). Pour les plus critiques, le marchandage donne lieu à tous les excès et, même si des amendements ont été apportés en 1934 pour rééquilibrer le partage des pouvoirs entre le Congrès et le Président, il n'en demeure pas moins qu'il favorise le jeu de groupes de pression et des lobbies tout en introduisant un risque de blocage dans le système en cas de différend entre l'exécutif et le législatif. De nouveau l'ombre du protectionnisme plane sur le débat : avec la globalisation, le protectionnisme à l'ancienne est mort ; par contre, émerge un protectionnisme d'un nouveau type, social pour ne pas dire idéologique. Le débat sur les normes du travail prend ainsi un tour nouveau, opposant les partisans du libre-échange (*free trade*) à ceux du commerce équitable (*fair trade*)¹⁸. L'argument est plus subtil que le premier, même s'il aboutit au même résultat : les normes du travail menacent le commerce. Pour autant, il ne convainc qu'à moitié. Certes, le débat sur les normes du travail est d'abord un débat américain dans le sens où le commerce doit être équilibré et, donc, profiter aux Américains, à tous les Américains devrions-nous dire. Mais en même temps c'est un débat qui concerne aussi et directement la Communauté internationale dans la mesure où le système commercial multilatéral que les États-Unis ont largement contribué à mettre en place, doit reposer sur la réciprocité et son corollaire la non-discrimination, une condition *sine qua non* pour que le développement du commerce se fasse à l'avantage de tous et contribue ainsi à la prospérité générale et, ainsi, à la paix dans le monde.

La défense des intérêts particuliers (les travailleurs) interfère dans le débat, aux États-Unis comme ailleurs, mais il y a un point sur lequel il convient d'être très clair : contrairement à la Grande-Bretagne avant eux, les États-Unis n'ont opté ni pour l'unilatéralisme ni pour le libre-échange, mais pour une libéralisation des échanges par la voie de la réciprocité, et ce sous sa forme

¹⁵ En témoigne le fait que, malgré l'appui très fort apporté par l'establishment démocrate à l'accord de libre-échange avec le Pérou, 116 représentants démocrates l'ont rejeté et seulement 109 représentants l'ont approuvé.

¹⁶ I. M. Destler, *American Trade Politics*, Washington, 2005 (quatrième édition), pp. 309 et suivantes. Michael J. Hiscox, « The Magic Bullet? The RTAA, Institutional Reform, and Trade Liberalization », *International Organization*, vol. 53, n° 4, automne 1999, pp. 669-698. Voir également Michael J. Hiscox, « The Magic Bullet? The RTAA, Institutional Reform, and Trade Liberalization », *International Organization*, vol. 53, n° 4, automne 1999, pp. 669-698 ; Daniel W. Drezner, *U.S. Trade Strategy. Free Versus Fair*, Washington, Council on Foreign relations, 2006.

¹⁷ Michael Lusztig par exemple, compare la lutte à laquelle se livrent partisans et opposants du libre-échange à une « forme de jujitsu politique ». Si la stratégie d'alliance est bien menée et la prise bien faite, « the result is economic gain without political pain ». (Michael Lusztig, *The Limits of protectionism. Building Coalitions for Free Trade*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 2004, p. 215).

¹⁸ Entre le *free trade* et le *fair trade*, dira par exemple Drezner ; on ne peut avoir les deux à la fois. (Daniel W. Drezner, *U.S. Trade Strategy. Free Versus Fair*, Washington, Council on Foreign relations, 2006.). Lui-même soulève d'ailleurs ouvertement la question de la transparence démocratique dans le Livre blanc présenté par le *Council on Foreign Relations* : « [...] transparency is a double-edged sword. There is a trade-off between keeping Congress fully informed about and involved in the course of trade negotiations and the ability of negotiators to float trial balloons, propose cross-sectoral linkages, and engage in other bargaining strategies to facilitate agreements. Senators and representatives who oppose further trade liberalization will have an incentive to leak details of deals they dislike to labor unions, environmental groups, or other organizations to provoke political backlashes. The knowledge that drafts texts and other bargaining-room details could become public puts an inevitable damper on the creativity that is often essential to achieving cooperative outcomes » (*op. cit.* p. 15). Certains, comme Mastel et Shapiro par exemple, ironent encore plus loin pour suggérer de remettre entièrement la politique commerciale entre les mains de la présidence (Daniel W. Drezner, *U.S. Trade Strategy. Free Versus Fair*, Washington, Council on Foreign relations, 2006). Outre les problèmes d'ordre constitutionnel qu'elle soulève, une telle proposition reviendrait à enlever tout contrôle démocratique sur la politique commerciale et à mettre celle-ci à l'abri des intérêts mercantiles. Voir à ce sujet Orin Kirshner, « Triumph of Globalism: American Trade Politics », *Political Science Quarterly*, vol. 120, n°3, automne 2005, pp. 479-503 ; et Susan A. Aaronson, *Taking Trade to the Streets: The Lost History of Public Efforts to Shape Globalization* (Ann Arbor, Michigan, The University of Michigan Press, 2001).

inconditionnelle¹⁹. De ce point de vue, si le débat sur les normes du travail accompagne celui sur l'aide à l'ajustement commercial, à la base, il n'est par contre guère différent de celui sur les mesures de correction commerciales, lesquelles visent à corriger une forme ou une autre de distorsion introduite sur le marché par des pratiques ou des comportements perçus comme discriminatoires. La préoccupation est ancienne, accompagne depuis presque toujours la réciprocité et se retrouve d'ailleurs dans la Charte de La Havane. Deux choses sont toutefois nouvelles. Tout d'abord, l'investissement est autant visé que le commerce : en aucune façon, les normes du travail ne doivent être affaiblies en vue de créer un avantage artificiel, que ce soit pour gagner des parts de marché ou attirer des investissements. L'extension du principe de non-discrimination à l'investissement fut l'un des grands changements des années 1980 et l'un des résultats les plus tangibles des négociations de l'ALENA et du cycle d'Uruguay.

L'autre nouveauté vient du renforcement de la règle de réciprocité dans la politique commerciale américaine dans les années 1980. Les années Reagan furent marquées, en effet, par un retour de l'unilatéralisme ; elles le furent également par un changement de la part des États-Unis dans la manière d'aborder le problème de la loyauté et de la non-discrimination dans le commerce. Alors que jusque-là les autorités américaines se contentaient de sanctionner les pratiques commerciales jugées déloyales ou déraisonnables par des mesures de correction commerciales à l'entrée, l'attention est désormais vers les lieux mêmes de production, autrement dit là où les distorsions de marché tirent leur origine. Ce sera, entre autres, le Super 301, une mesure unilatérale qui contredit les principes du droit commercial international, et sera d'ailleurs finalement abandonnée, mais qui traduit une volonté nouvelle de la part des États-Unis de faire respecter les règles de la concurrence à l'intérieur des frontières nationales. Il ne faut donc pas être surpris, dans ces conditions, de voir le législateur américain s'intéresser également de près aux conditions de travail et ce tout particulièrement là où les abus sont les plus flagrants, c'est-à-dire dans les pays en développement. Ceci constaté, il ne s'agit pas de retomber pour autant dans l'argument de Bhagwati évoqué plus haut. On peut, bien entendu, y voir là un manque de sensibilité aux problèmes des pays en développement ou pis, une façon détournée d'empêcher ces derniers de profiter de l'avantage comparatif des bas coûts de leur main d'œuvre, mais tel n'a jamais été l'intention véritable du législateur. N'oublions pas non plus que les États-Unis sont liés par de nombreux accords préférentiels, dont profitent d'ailleurs les multinationales ou les entreprises importatrices américaines : si les bas coûts de la main d'œuvre sont un avantage pour les pays en développement, ils le sont aussi pour celles-ci. Mais revenons à la réciprocité et à la notion de commerce « équitable » (*fair*) qui l'accompagne.

La réciprocité en appelle à la non-discrimination, mais également à la loyauté des partenaires. La concurrence doit être loyale dans le sens fort du terme ; c'est à ce premier sens que nous renvoie le concept d'équité dans le commerce. Le concept en a cependant un second, qui fait appel à la justice et à la redistribution. La réciprocité présuppose que chaque partie contractante trouve un avantage dans le commerce et qu'en bout de ligne, le résultat sera équilibré. Le GATT repose sur ce principe, et, d'une façon générale, la littérature économique en reste là : en vertu de la théorie ricardienne des avantages comparatifs, le commerce est toujours à l'avantage des deux parties et se traduit en un mieux-être pour les consommateurs dans les deux pays. La littérature actuelle est devenue plus attentive aux effets de redistribution : les gains du commerce sont diffus et d'ailleurs souvent peu visibles, alors que les coûts et les ajustements sont très concentrés et, eux, très visibles. Les États-Unis

¹⁹ C'est ce que rappelle le président Truman dans son célèbre discours prononcé en mars 1947 à l'université Baylor : « This Government does not intend, in the coming negotiations, to eliminate tariffs or to establish free trade. All that is contemplated is the reduction of tariffs, the removal of discriminations, and the achievement, not of free trade, but of freer trade ». (Harry S Truman, *Address on Foreign Economic Policy*, Delivered at Baylor University, 6 mars 1947. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=12842>.)

tiennent compte depuis longtemps de cet aspect négatif du commerce : les perdants du libre-échange doivent être compensés. C'est l'esprit même des programmes d'aide à l'ajustement commercial²⁰. Mais qu'en est-il de la redistribution des gains ? Ou pour dire les choses autrement : comment s'assurer que le commerce s'accompagne de meilleures conditions de travail ? La question est loin d'être simple dans la mesure où parler des conditions de travail, c'est parler autant des droits des travailleurs que du partage des fruits du progrès. La Communauté internationale ne reconnaît que les droits des travailleurs ; les États-Unis reconnaissent, quant à eux, non seulement que le travailleur a des droits en tant qu'être humain mais également qu'il a des droits en tant qu'acteur économique.

Comme le rappelle l'OCDE dans son rapport de 1996, « Le débat (sur les conditions de travail. CD) porte aussi, largement, sur la question des droits de l'homme. On fait valoir que certaines normes du travail sont le reflet des droits fondamentaux qui devraient être respectées dans tous les pays, quels que soient leur niveau de développement économique et leurs traditions socio-culturelles »²¹. La Charte des Nations Unies et la Déclaration universelle des droits de l'homme mais aussi la Charte de La Havane ont reconnu ces droits, et en qualité de Membre des Nations Unies tout pays membre a l'obligation de les respecter. Le respect des droits du travailleur n'est, donc, pas seulement une question de loyauté ou d'équité dans le commerce ; c'est également et peut-être même avant tout une question de droits de l'homme. On peut, bien entendu, remettre en question le droit que s'arrogent les États-Unis de lier les conditions d'accès de leur marché au respect de ces droits, mais on ne peut, par contre, remettre en question l'obligation qu'a tout pays membre des Nations Unies et *a fortiori* de l'OIT de les respecter. Pour reprendre le rapport de l'OCDE, ce qui est en jeu, ce sont la liberté, la dignité et le respect de l'individu, et dans ce sens, « ces droits (fondamentaux, CD) des travailleurs sont un élément indissociable des droits de l'homme »²². C'est ce que la Conférence ministérielle de l'OMC a finalement dû reconnaître à Singapour en 1996, même si fut à contrecœur et sous la menace d'un refus des États-Unis de signer la déclaration finale.

Ceci étant rappelé, deux lectures des interactions du commerce et des normes de travail deviennent dès lors possibles. La première, la plus étroite, consiste à définir un noyau dur de normes fondamentales comme l'ont fait successivement le Sommet mondial pour le développement social tenu à Copenhague en mars 2005, l'OCDE en 1996 et, *in fine*, l'OIT en 1998, étant entendu que ces droits conditionnent les autres droits et préparent la voie à l'amélioration des conditions de travail, laquelle amélioration relèvera des choix collectifs nationaux. On peut donc présumer que le commerce, en stimulant la croissance et l'efficacité, relèvera les niveaux de vie et favorisera indirectement l'amélioration des conditions de travail. Cela ne revient pas à dire qu'il ne faille pas se préoccuper des dimensions sociales du commerce²³, mais plutôt que rien ne saurait remplacer le commerce pour relever les niveaux de vie et ainsi les conditions de travail. Au-delà du minimum requis, les normes du travail doivent être établies par les pays eux-mêmes²⁴. En clair, au lieu de jouer les apprentis sorciers en liant commerce et travail, il vaut mieux s'armer de patience et attendre que le temps fasse son œuvre. Il n'est plus question d'équité mais seulement de droits, étant entendu que si

²⁰ Voir à ce sujet mon papier « L'aide à l'ajustement commercial. Une particularité américaine », Montréal, GGT/CEIM, mars 2008, en ligne). Voir également Tracy W. Murray et Michael R. Egmand, « Full Employment, Trade Expansion, and Adjustment Assistance », *Southern Economic Journal*, vol. 36, n° 4, avril 1970, pp. 404-424. Et plus récemment Robert Kuttner, « Must Trade Kill Equality ? », *The American Prospect*, 19 février 2007 (en ligne).

²¹ OCDE, *op. cit.* p. 23.

²² *Ibidem*, p. 29.

²³ La question est abordée en long et en large dans le rapport conjoint OIT-OMC, *Commerce et emploi. Un défi pour la recherche en matière de politiques* (Genève, 2007).

²⁴ Concernant l'allégation de dumping social ou environnemental, les auteurs ne manquent pas de souligner (1) que cet impact est grandement exagéré, (2) qu'il y a peu d'évidences empiriques à l'hypothèse d'une course vers le bas et (3) que les pays ont tout intérêt à investir dans le capital humain pour assurer leur développement à long terme.

ces droits sont respectés et que les marchés sont concurrentiels, les salaires et les conditions de travail ne peuvent que suivre la croissance et les gains de productivité.

On peut en rester là, et sans doute certains s'en satisferont, mais comme le reconnaît l'OCDE, dans son rapport de 1996 : même si les faits tendent à montrer qu'il existe une relation positive entre le commerce, le développement et l'amélioration des normes du travail, « on a cependant des raisons de douter que la libéralisation des échanges entraîne automatiquement à elle seule une amélioration de ces normes »²⁵. L'organisme ne s'aventure guère sur ce terrain, sinon pour reconnaître que la relation commerce-normes du travail doit s'inscrire dans un ensemble plus large d'interactions dont font partie la croissance économique et les institutions démocratiques²⁶. La longue expérience des luttes sociales, y compris aux États-Unis, démontre amplement que le relèvement des niveaux de vie et des conditions de travail demande davantage qu'un cocktail de droits (civils, politiques et humains), de croissance économique et d'institutions démocratiques. Ce n'est toutefois pas tant à cette tradition de luttes sociales que se rattache l'approche américaine qu'à celle d'un capitalisme social qui s'enracine dans le « progressivisme » et le « méliorisme », autrement dit dans cette croyance d'un monde en progrès grâce à l'action humaine. Si, d'un côté, l'initiative individuelle et l'esprit d'entreprise (avec la providence divine) libèrent les forces du progrès et créent ainsi les richesses, de l'autre, il revient à chaque acteur économique de recevoir sa juste part de richesses, un droit qui doit être garanti dans les institutions, que celles-ci soient privées ou publiques. C'est ce principe que reconnaîtra la Charte de La Havane (et, avant celle-ci, la Charte économique des Amériques), en liant les conditions de travail au niveau d'efficacité économique. Le législateur américain reconnaîtra à son tour ce principe, en 1947, en ajoutant à la liste des quatre droits fondamentaux du travailleur, un cinquième portant spécifiquement sur les « conditions de travail acceptables », ce qui inclut, entre autres, la durée hebdomadaire du travail, le salaire minimum, les normes d'hygiène et de sécurité. L'approche américaine a, depuis lors, toujours conservé cette singularité : alors que les conditions de travail n'entrent pas dans le champ des normes fondamentales du travail reconnues dans la Déclaration de 1948 de l'OIT, elles entrent, au contraire, dans l'ensemble des droits du travailleur que le législateur américain considère comme devant être « internationalement reconnus » (*internationally recognized worker rights*). Et ce non seulement parce que le travailleur a des droits en tant qu'être humain, mais aussi parce qu'il en a en tant qu'acteur économique, autrement dit en tant que créateur de richesses.

Le débat sur les normes du travail est souvent empreint, aux États-Unis et davantage encore sur la scène internationale, de moralisme. Il n'est pas toujours non plus très clair, les critiques de la globalisation provenant des groupes les plus divers de la société : des syndicats, des ONG humanitaires, des Églises, des défenseurs des droits de l'homme etc., mais aussi, ce qui est plus troublant, des « souverainistes » et des couches les plus conservatrices de la société²⁷. Les positions des défenseurs des droits du travail ne sont pas non plus sans reproche et les moyens qui sont pris pour forcer les pays à s'y conformer ne sont pas toujours très judicieux²⁸. Mais qualifier les défenseurs des

²⁵ OCDE, *op. cit.* p. 163.

²⁶ Voir aussi le rapport conjoint OIT-OMC, *Commerce et emploi. Un défi pour la recherche en matière de politiques* (Genève, 2007) et le rapport de la Commission mondiale sur la dimension sociale de la globalisation, *Une globalisation juste : créer des opportunités pour tous* (Genève, BIT, 2004)

²⁷ Voir à ce sujet Susan Ariel Aaronson, « Redefining the 'Terms of Trade'? A Brief History of Social Protectionism », *Business and Economic History*, vol. 27, n°1, automne 1998, pp. 196-205. Sur les ambiguïtés du « progressivisme », voir Emily S. Rosenberg, *Spreading the American Dream. American and Cultural Expansion, 1890-1945*. New York, Hill and Wang, 1982. Sur celles du méliorisme, voir, entre autres, Walter A. McDougall, *Crusader State. The American Encounter with the World since 1976*, Boston, Houghton Mifflin Company, 1997. Et Walter Russell Mead, *Special Providence: American Foreign Policy and How It Changed the World*, New York, Alfred A. Knopf, 2001

²⁸ Les clauses sociales et les sanctions commerciales ne sont peut-être pas la meilleure façon de promouvoir les droits de l'Homme. Tout comme il conviendrait de prendre davantage garde aux effets négatifs que peuvent avoir certaines mesures sociales sur les populations dont on cherche à améliorer le sort (l'exemple le plus souvent cité est celui de l'interdiction du travail des enfants) lorsqu'elles ne sont pas accompagnées de programmes de soutien ou d'accès à l'éducation et autres services sociaux. Néanmoins, beaucoup de points positifs sont à mettre à l'actif de ces groupes militants. Ils ont, entre autres, largement contribué à élargir le débat sur le commerce et fait prendre

droits sociaux, de l'homme ou de l'environnement d'ignorants des lois économiques, de naïfs otages des intérêts constitués et même de « nouveaux gardes rouges de l'obscurantisme » n'aide en rien à faire avancer notre compréhension du débat²⁹. Le débat prend, par contre, une toute autre tournure si, plutôt que de nous laisser enfermer sur le terrain du moralisme, nous considérons que les normes du travail sont un terrain d'affrontement entre deux modèles de libéralisme, l'un que nous pouvons qualifier de *naturaliste* et l'autre de *mélioriste*. La question dans ce cas n'est pas de savoir si les conditions de travail sont décentes ou non, mais (1) si elles correspondent ou non au niveau d'efficacité économique et (2) si elles suivent (ou dépassent) ou non les gains en efficacité qui accompagnent la croissance et, de fait, le commerce. À partir du moment où il y a présomption que ces deux critères ne sont pas respectés, à défaut de voir les choses changer de l'intérieur, une pression venant de l'extérieur peut y contribuer, par les traités internationaux mais aussi, par défaut, par le truchement des accords commerciaux ou financiers.

Entendons-nous bien : l'approche américaine reste minimale. Sur ce plan, l'Union européenne avec sa Charte des droits fondamentaux va certainement beaucoup plus loin que les États-Unis même si dans ses relations commerciales avec les pays tiers, elle n'introduit pas d'obligations aussi fortes que ces derniers. Mais le débat sur les normes du travail aux États-Unis va bien au-delà des lignes de factures traditionnelles entre protectionnistes et libre-échangistes, entre Démocrates et Républicains ou encore entre le Congrès et la Présidence. Il oppose aux États-Unis mêmes deux conceptions du libéralisme et du progrès, mais aussi lorsqu'il est question pour les États-Unis d'ouvrir aux autres nations les voies du progrès par le commerce, deux conceptions de l'internationalisme libéral. Le tronc commun est le même³⁰ ; il est libéral. Le commerce est dans les deux cas reconnu comme vecteur de progrès, mais aussi comme vecteur de valeurs. Pour reprendre les mots de l'ancien Représentant au Commerce, Robert B. Zoellick, « Trade is about more than economic efficiency ; it reflects a system of values : openness, peaceful exchange, opportunity, inclusiveness, mutual gains through interchange, freedom of choice, appreciation of differences, governance through agreed rules, and a hope for betterment for all peoples and lands »³¹. Et il reviendra toujours aux États-Unis, en vertu du statut de *primus inter pares* qu'ils se donnent, de montrer cela aux autres. Mais le débat qui oppose aux États-Unis les *liberals* aux partisans du libre-marché se retrouve également sur la scène internationale, divisant d'un côté ceux qui demandent des assurances sur la répartition des fruits du progrès et de l'autre ceux qui préfèrent s'en remettre aux seules lois du marché.

Nous venons en quelque sorte de faire le tour du jardin. Le débat américain sur les normes du travail et les clauses sociales est traversé par les jeux des groupes de pression et par les marchandages politiques. Il n'est pas exempt non plus de contradictions ni d'effets de rhétorique. Mais si nous voulons y voir un tant soit peu clair, nous devons prendre en considération trois dimensions. La

conscience aux gouvernements que le commerce ne peut être dissocié des questions aussi fondamentales que les droits de la personne, les inégalités sociales, la satisfaction des besoins alimentaires ou encore l'éthique corporative. Un autre résultat de leur action est d'avoir rendu les négociations commerciales un peu moins opaques, sensibilisé l'opinion publique aux questions commerciales, ouvert un nouveau dialogue social entre le gouvernement et les citoyens et créé une certaine conscience citoyenne en promouvant certaines initiatives comme le commerce équitable par exemple. N'oublions pas non plus leur action sur le terrain et le travail méritant qu'ils accomplissent pour publiciser et corriger les multiples abus auxquelles se livrent les multinationales, bien souvent avec la complicité des gouvernements locaux.

²⁹ Il conviendrait de faire clairement la part des choses entre certaines positions syndicales qui, au nom de la défense de l'emploi et des conditions de travail, peuvent parfois être qualifiées de protectionnistes, et les positions des groupes activistes, d'ailleurs beaucoup plus actifs et davantage impliqués sur le terrain que ne le sont les syndicats. Tout comme il conviendrait de dissocier leurs positions de celles des franges les plus conservatrices de la société américaine et de tous ceux qui, face aux menaces que peut apporter la globalisation, préfèrent se réfugier derrière la souveraineté de la nation pour mieux idéaliser la vision communautaire d'un passé qui n'a jamais existé.

³⁰ L'internationalisme libéral ne vise rien d'autre qu'à créer une société universelle de marché intégrée par le commerce et les valeurs partagées de la démocratie et des libertés individuelles. Ceci est fort bien résumé par Macpherson dans la définition qu'il nous donne de la société de marché : « C'est un fait que, dans ce type de société, l'homme n'est homme que dans la mesure où il est son propre propriétaire ; c'est un fait que son humanité dépend de sa liberté de n'établir avec ses semblables que des rapports contractuels fondés sur son intérêt personnel ; c'est également un fait que cette société consiste en une série de rapports de marché ». (C. B. Macpherson, *La Théorie politique de l'individualisme possessif* Paris, Gallimard, 1971 pour la traduction française, Folio, 2004, p. 448)

³¹ Robert B. Zoellick, « The WTO and New Global Trade Negotiations: What's at Stake », Council on Foreign Relations, 30 octobre 2001.

première, c'est la réciprocité dans le commerce et ce qui l'accompagne, soit l'équilibre des avantages, la non-discrimination sur les marchés et la loyauté des comportements. La seconde, ce sont les droits de l'homme, les droits civils et politiques mais également les droits économiques et sociaux comme le droit de fonder un syndicat, le droit à la négociation collective ou le droit au salaire égal pour un travail égal. La troisième, ce sont les droits du travailleur en tant qu'acteur économique, c'est-à-dire le droit à avoir des conditions de travail et de vie acceptables eu égard au niveau de développement et d'efficacité économiques. Cette troisième dimension est la plus importante. Mélioriste dans son esprit et dans son principe, c'est elle qui donne à l'internationalisme libéral ses atours progressistes et offre aux Américains et à l'humanité la perspective d'un monde meilleur grâce au commerce.

Le cadre étant posé, nous proposons de nous pencher dans les pages qui suivent sur les évolutions du débat aux États-Unis. Ce débat a une histoire ; il a également évolué, particulièrement depuis les années 1980 et les débuts de la globalisation. Nous partirons des débats de La Havane sur les « normes de travail équitables », pour voir ensuite dans quelles conditions sont apparus les « droits du travailleur internationalement reconnus ». Nous nous pencherons par la suite sur les initiatives américaines et les débats internationaux dans les années 1990, pour terminer sur la période actuelle et l'accord de libre-échange avec le Pérou. Précisons avant de commencer que notre propos n'est pas de faire évaluation ni un bilan des clauses sociales mais uniquement de tenter de comprendre et d'expliquer pourquoi les clauses sociales sont si importantes pour les États-Unis et pourquoi elles font partie intégrante de leur politique commerciale comme de l'ordre libéral qu'ils portent depuis la Seconde Guerre mondiale.

LES NORMES DE TRAVAIL ÉQUITABLES

Les États-Unis reconnaissent depuis très longtemps les interactions du commerce et du travail. Déjà, à l'époque du « tarif scientifique », les mauvaises conditions de travail à l'étranger étaient régulièrement invoquées pour protéger l'industrie et l'emploi contre la concurrence étrangère, mais aussi défendre le niveau de vie américain (encadré 1). Les deux arguments se croisent, mais obéissent à des logiques différentes. Dans le premier cas, c'est le différentiel des coûts de production qui sert d'argument ; dans le second, la préservation de la qualité de vie et du rêve américain. D'hier à aujourd'hui, la distinction entre ces deux catégories d'arguments demeure centrale. Ce qui va changer, par contre, c'est la manière de poser le problème lorsque, sous la présidence de Franklin D. Roosevelt, les États-Unis tourneront le dos à l'isolationnisme et au protectionnisme pour s'engager dans la voie de l'internationalisme libéral et de la promotion du commerce qui l'accompagne.

La loi de 1934 sur les accords commerciaux réciproques (*Reciprocal Trade Agreements Act of 1934*) ne vient en effet pas seulement modifier les règles entre le Congrès et le Président, elle fait désormais de l'expansion du commerce la règle et de la protection l'exception, réhabilite la réciprocité dans la diplomatie commerciale américaine et, plus tard, donnera à la Présidence les moyens d'engager les États-Unis - et le monde avec eux - dans le plus ambitieux projet de construction d'un ordre de paix et de progrès que l'humanité ait jamais connu. Lors des discussions de La Havane, un concept apparaît : celui de normes de travail équitables. Des normes de travail équitables sont des normes qui ne nuisent pas au commerce, autrement dit des normes qui ne créent pas de distorsions dans l'exercice normal du commerce, mais qui, également, reflètent la productivité et le niveau de développement. Ces deux principes vont demeurer comme nous le verrons plus loin. Mais auparavant, essayons de clarifier cette notion de « normes de travail équitables » et, ce faisant, de lever certains malentendus qui entourent l'article 7 de la Charte de La Havane qui traite de cette question.

Encadré 1 Le tarif scientifique et l'*American Way of life*

C'est au tournant du vingtième siècle que la question du travail va pour la première fois faire l'objet de préoccupations. Elle est alors incorporée au débat plus général sur le commerce loyal et sur les écarts entre les coûts de production à l'étranger et aux États-Unis. Les débats portent sur deux questions principales, au demeurant liées l'une à l'autre : le dumping et les salaires. La production industrielle aux États-Unis était fortement intensive en capital, standardisée et visait la consommation de masse. Les salaires étaient élevés et les conditions de travail généralement meilleures que dans beaucoup d'autres pays. Le problème se posait donc surtout pour les industries naissantes de même que pour les secteurs industriels qui utilisaient beaucoup de main-d'œuvre, lesquels voyaient leur production concurrencée par les produits artisanaux en provenance de pays à bas salaires. Mais il se posait également pour la grande industrie qui, pour être hautement innovatrice, productive et concurrentielle, ne s'en trouvait pas moins menacée par les produits vendus à bas prix sur les marchés internationaux. Un pays était particulièrement visé, l'Allemagne. Son industrie était très concentrée et jouissait d'une position dominante sur son propre marché, au demeurant très protégé, ce qui lui permettait de différencier le prix des produits, d'avoir une politique agressive de bas prix sur les marchés internationaux, voire de comploter pour évincer l'industrie locale du marché. Le problème trouve sa réponse à deux niveaux : dans les tarifs douaniers et dans l'élargissement de la loi antitrust.

Le Sherman Act (1890) visait à interdire les trusts et toute forme de monopole et à empêcher les industriels de comploter contre l'intérêt public en réduisant artificiellement la production, notamment pour contrôler les prix. La loi est élargie en 1914 (*Clayton Act*) et vise à interdire certaines pratiques commerciales comme la discrimination des prix, les pratiques de prix prédateurs, les ventes conditionnelles, les liens entre les conseils d'administration ou encore les fusions-acquisitions en vue de contrôler les marchés. Parallèlement, le Congrès crée, la même année, la Commission fédérale du commerce (*Federal Trade Commission*) avec le mandat de défendre les intérêts des consommateurs et de prévenir et d'éliminer les pratiques anticoncurrentielles des entreprises. Deux ans plus tard, en 1916, le congrès adopte sa première loi antidumping. Elle s'inscrit dans le prolongement des lois antitrust. Son objectif est d'interdire les pratiques étrangères prédatrices en matière de prix. Il y a dumping lorsqu'il y a vente d'un produit à perte avec l'intention délibérée d'évincer la concurrence sur le marché et d'établir un pouvoir de marché, ce qui permet de contrôler les prix et de créer une rente monopolistique. Une telle pratique est préjudiciable aussi bien à l'industrie qu'au consommateur et porte atteinte à l'intérêt public. La loi fut difficile à appliquer dans la mesure où il fallait démontrer qu'il y avait à la fois prédation, complot et rente. La loi de 1921 et les autres lois qui suivent donnent du dumping une définition plus large, assouplissent les méthodologies pour calculer le dumping et facilitent les demandes de protection de la part des industries menacées par la concurrence déloyale. La principale innovation de la loi de 1921 fut de supprimer toute référence au complot et aux pratiques prédatrices, pour ne retenir que l'idée de discrimination par les prix, soit la vente d'un produit aux États-Unis à un prix inférieur à celui qui est en vigueur sur le marché de l'exportateur. Les droits anti-dumping ajustent le prix du produit importé sur le prix dans le pays d'origine, lequel prix peut éventuellement être recalculé de manière à inclure certains frais et une marge de profit dite normale. La loi antidumping deviendra après la seconde guerre mondiale un puissant instrument pour protéger les industries des effets déstabilisateurs d'une concurrence massive et déloyale.

La question des coûts de production a des échos également dans les débats sur les tarifs. La position des Républicains, traditionnellement protectionnistes, était que les tarifs devaient permettre de combler la différence entre le coût de production aux États-Unis et à l'étranger, et ainsi donner un profit raisonnable à l'industrie. Ce faisant le profit faisait partie des coûts de production. (Taussig, p. 363). Cette idée nouvelle, introduite par les Républicains dans leur plateforme électorale, occupe une place grandissante dans les débats qui conduiront au tarif de 1909. Elle vise à répondre à l'hostilité du public à l'égard des trusts et des tarifs extrêmes, eux-mêmes jugés responsables de la concentration. Le principe sous-jacent à l'égalisation des coûts de production est que les industries américaines doivent pouvoir rivaliser avec les entreprises étrangères dans des conditions identiques, ce qu'on appellerait aujourd'hui le *level-playing field*. Les Démocrates lui opposent un autre concept dans le débat sur les tarifs de 1913 : celui de tarif compétitif, qui fait fi de l'argument des profits « raisonnables ». Le tarif compétitif devait être calculé de manière à assurer un profit raisonnable, tant aux industries américaines qu'aux industries étrangères, ce qui n'excluait pas que certaines entreprises américaines disparaissent de la carte. The principle of a competitive tariff would seem to mean merely that protection should not be unnecessarily high, yet high enough to ensure the maintenance of domestic production » (Taussig, p. 419). Il ne fallait pas non plus que l'industrie légitime soit en danger (*legitimate industry*). On ne discutait pas des tarifs, mais de leur niveau, les Républicains voulaient des tarifs qui laissent l'industrie nationale aux commandes de la situation et soient suffisamment prohibitifs pour empêcher toute importation ; les Démocrates voulaient des tarifs qui soient en deçà du niveau de prohibition et que les importations puissent entrer dans certains cas, mais ils étaient prêts à réagir promptement si la situation l'exigeait. Les Républicains finirent par

l'emporter.

C'est en 1922 que, pour la première fois, il est fait explicitement mention de l'égalisation des coûts de production dans la loi. Les droits sont calculés *ad valorem* et la loi fait également référence à l'*American selling price* pour les calculs. La Commission des tarifs sera créée en 1916. Tous les tarifs de 1883 à 1922 furent établis pour des raisons particulières, et modifiés à la hausse ou à la baisse selon le parti au pouvoir. Le tarif de 1922 s'explique par les difficultés économiques qui ont suivi le retour à la paix. En 1930, par contre, le relèvement des tarifs sera provoqué par la révolte des agriculteurs en détresse, abandonnés à eux-mêmes. Ceux-ci vont accuser le Congrès de n'avoir fait profiter que l'industrie de leur soutien et de leurs largesses tarifaires. Le débat fut on ne peut plus chaotique. De la révision limitée des tarifs envisagée au départ, on déboucha sur un exercice de surenchère politique et de compromis douteux sur la base du « donnant-donnant », avec le résultat dramatique que l'on connaît. Notons pour conclure que débat sur les coûts de production fut totalement laissé de côté et que, par la suite, le Département d'État se souviendra de l'épisode et acceptera de laisser l'agriculture en dehors des négociations commerciales.

Source : Frank Taussig, *The Tariff History of the United States*, New York, The Knickerbocker Press, [1892] 1910)

La reconstruction de l'ordre économique international

Les deux moments fondateurs de l'engagement des États-Unis dans le libre-échange et l'internationalisme libéral furent l'adoption, en 1934, du *Reciprocal Trade Agreements Act* (RTAA) et quelques années plus tard, le 14 août 1941 au large de Terre-Neuve, la signature de la Charte de l'Atlantique. Astucieusement présenté comme un amendement à la loi tarifaire de 1930, la tristement célèbre loi Hawley-Smoots, le RTAA sera également présenté comme un volet du New Deal, autrement dit comme un instrument qui devait contribuer au relèvement du niveau de vie, du pouvoir d'achat, de l'emploi et de la production dans toutes les sphères de la vie économique. La réforme sera cependant profonde. La loi fait de l'expansion des marchés extérieurs la priorité de la politique commerciale américaine, rééquilibre les pouvoirs sur le commerce avec l'étranger entre le Congrès et le Président et donne à ce dernier toute autorité pour négocier, sur une base réciproque et avec des pays amis, des réductions tarifaires à hauteur de 50 pour cent. La Charte de l'Atlantique est aussi importante que la loi de 1934 ; c'est un jalon important sur la route de la réorganisation du monde une fois la guerre terminée qu'avaient déjà commencée à planifier les hauts dirigeants américains³². On en retiendra surtout qu'elle fait du commerce l'un des pivots de cette réorganisation en associant directement son expansion à la sécurité économique et à la paix dans le monde. Les points 4 et 5 de la Charte sont particulièrement révélateurs de cette nouvelle philosophie :

- Fourth, they (les États-Unis et le Royaume-Uni, *CD*) will endeavor, with due respect for their existing obligations, to further the enjoyment of all states, great or small, victor or vanquished, of access, on equal terms, to the trade and to the raw materials of the world which are needed for their economic prosperity ;
- Fifth, they 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 ».

Si la victoire des alliés sur les forces de l'Axe concentra à l'époque toute l'attention des dirigeants américains, les questions économiques étaient cependant loin d'être secondaires. La crise des années 1930 avait créé un véritable traumatisme, aux États-Unis peut-être plus qu'ailleurs parce qu'elle symbolisait l'échec du capitalisme sauvage et l'effondrement du rêve américain. Ses conséquences furent dramatiques, et plus d'uns y virent la cause directe de tous les aventurismes qui allaient trouver leur dénouement dans la guerre. La reconstruction de l'économie américaine et de ses institutions était

³² Voir à ce sujet les mémoires de Cordell Hull (*The Memoirs of Cordell Hull*, Londres, Hodder & Stoughton, 1948. Voir également Lloyd Gardner, *Economic Aspects of New Deal Diplomacy*, Boston, Beacon, 1964 ; Susan Ariel Aaronson, *Trade and the American Dream: A Social History of Postwar Trade Policy*, Lexington, University Press of Kentucky, 1996 ; Richard N. Gardner, *Sterling-Dollar Diplomacy. The Origins and the Prospects of Our International Economic Order*, New York, McGraw-Hill Book Company, 1956 (new, expanded edition),

au cœur du New Deal, mais, en même temps, cette reconstruction ne pouvait être durable si les Américains ne retrouvaient pas la confiance dans leur économie et leurs institutions et si leur sécurité n'était pas assurée. La grande habileté des dirigeants américains, de Cordell Hull en particulier, fut d'associer le commerce à cette reconstruction, une reconstruction qui impliquait non seulement que le commerce profite aux Américains, mais également qu'il leur apporte une plus grande sécurité. Il ne faut donc pas se surprendre que le commerce ait occupé une place aussi importante dans l'agenda international des États-Unis et que, pour parvenir à l'un de leurs grands objectifs, mettre en place une Organisation internationale du commerce, ils n'aient pas accordé beaucoup d'attention aux normes du travail. Cela dit, cette question, tout comme l'emploi et le relèvement du niveau de vie, était au centre des réformes du New Deal, et, même si elle n'apparut que très tardivement dans les discussions préparatoires à la Conférence sur le commerce et l'emploi³³, elle ne pouvait être éludée dans la mesure où elle engageait directement trois des grands principes fondamentaux du nouvel ordre économique international : (1) l'égalité de traitement dans les relations commerciales, (2) le relèvement des niveaux de vie et le plein-emploi des ressources, et (3) les droits de l'homme et la dignité humaine. Ce n'était plus simplement un problème américain ; ce un problème engageait la Communauté internationale toute entière.

Un précédent : la Charte économique des Amériques

On a tendance à l'oublier mais, si les Amériques ont été considérées par les États-Unis, dès la fin du dix-neuvième siècle, comme l'espace naturel de leur expansion économique, elles ont également servi de terrain d'expérimentation de leur internationalisme. Ainsi, de l'Union panaméricaine à l'Organisation des États américains en passant par la politique de bon voisinage des présidents Hoover et Roosevelt et l'alliance stratégique pendant la Seconde Guerre mondiale, les États-Unis n'ont eu de cesse de tenter de regrouper autour d'eux les pays d'Amérique latine, que ce fût dans le cadre d'institutions multilatérales étroitement contrôlées de Washington même ou, plus classiquement, par un faisceau de traités et d'accords commerciaux. Et ce faisant, de court-circuiter les efforts de ces pays pour se regrouper et inventer leurs propres institutions. L'une des questions litigieuses concernait l'intégration économique et le développement, question que les pays d'Amérique latine introduirent également pendant la Conférence de La Havane. Sur ce point en particulier (comme sur d'autres d'ailleurs), il n'y aura jamais d'entente véritable entre les deux parties, et si, finalement, un compromis est trouvé à Bogota en 1948 autour des propositions américaines, il fut rapidement oublié³⁴. Néanmoins, il est intéressant de s'arrêter sur la Charte économique que le gouvernement des États-Unis présenta à ses homologues en début d'année 1945³⁵, et plus particulièrement sur les dispositions

³³ Cela ne veut pas dire pour autant, comme le rappelle Charnovitz, que la question des normes du travail était une question secondaire. James T. Shotwell avait proposé à Cordell Hull d'inclure les normes du travail dans la loi de 1934. Mais cette suggestion ne fut pas retenue. Lors des débats entourant la Loi sur les normes de travail équitables (*Fair Labor standards Act of 1937*), la question des importations de biens produits dans des conditions de travail forcé ou en dessous des standards fut également soulevée, mais n'eut guère de suites. Par contre, les standards de travail furent invoqués pour limiter les importations dans plusieurs accords bilatéraux que les États-Unis signeront dans les années 1930. Ils reviennent également comme critères dans les contrats publics d'achat de matériel stratégique pendant la Guerre. Cela dit, la priorité des négociateurs allait au commerce et à la signature d'un accord commercial qui devait venir compléter les accords de Bretton Woods. (Steve Charnovitz, « The Influence of International Labour Standards on the World Trading Regime: A Historical Overview », *International Labour Review*, vol. 125, n°3, mars 1987, pp. 565-584).

³⁴ Le projet américain mettrait fortement l'accent sur la liberté économique, la réduction des barrières commerciales, un traitement juste et équitable pour les investisseurs étrangers et l'élimination du nationalisme économique sous toutes ces formes. Le programme de partenariat et de coopération qui sera adopté trois ans plus tard à Bogota le 2 mai 1948 se démarque radicalement de ce sur quoi les pays s'étaient entendus à Chapultepec trois ans plus tôt. Cet accord ne fut toutefois pas entériné par le Congrès, pour les mêmes raisons que la Charte de La Havane (L'accord est en ligne sur le site de l'OEA: *Economic Agreement of Bogota, 2 mai 1948*, OAS Treaty Series, n° 21, 1961).

³⁵ U. S. Economic and Industrial Proposals Made at Inter-American Conference, 26 février 1945, *Economic Charter of the Americas*. (<http://www.ibiblio.org/pha/policy/1945/450226a.html>). Les citations proviennent de ce document.

relatives au travail : elles préfigurent celles que l'on retrouvera trois ans plus tard dans la Charte de La Havane.

Les normes et les conditions de travail y font en effet bonne figure. Elles apparaissent à trois endroits. D'abord dans le préambule où l'on y souligne que l'amélioration des conditions de travail est un moyen d'augmenter la productivité, d'améliorer le niveau de vie et ainsi, pour les travailleurs de tirer pleinement avantage du commerce :

« The basis of rising levels of living is found ultimately in enabling the individual to become more productive. Only through recognition of labor's fundamental rights to organize and bargain collectively, by providing labor with conditions of employment and equipment both in agriculture and industry which enable it to produce more per unit of labor, can the people increase their earnings and consumption, enjoy better levels of living, and thereby successfully take their place in an expanding international commerce ».

Elles figurent ensuite dans le troisième des trois objectifs de la Charte, celui qui porte sur les bases d'un « développement économique sain », qui doit passer, entre autres, par : « the improvement of labor standards and working conditions, including collective bargaining, all leading to a rising level of living and increased consumption ». On les retrouve, enfin, dans les principes à suivre, lesquels sont au nombre de dix. Là encore, ce qu'il est intéressant de relever ce n'est pas tant le fait que le dixième principe fasse référence à la réalisation des objectifs de la Déclaration de Philadelphie et à l'OIT, que l'énoncé du premier principe qui parle de dignité et de liberté dans le travail :

« (1) To direct the economic policies of the American republics toward the creation of conditions which will encourage, through expanding domestic and foreign trade and investment, the attainment everywhere of high levels of real income, employment and consumption free from excessive fluctuations, in order that their peoples may be adequately fed, housed and clothed, have access to services necessary for health, education and well-being and enjoy the rewards of their labor in dignity and in freedom. »³⁶

Relevons toutefois que la charte se contente d'énoncer un certain nombre de principes généraux et que, très habilement, elle évite d'entrer dans le détail, ce qui explique sans doute pourquoi il n'est pas fait référence aux effets négatifs que pourraient avoir certaines conditions de travail sur le commerce. Cela dit, n'oublions pas qu'un grand nombre de pays étaient déjà à l'époque liés aux États-Unis par des accords de réciprocité commerciale et que la réciprocité devait également servir de fondement juridique au système commercial multilatéral qu'ils projetaient mettre en place dans la foulée des accords de Bretton Woods.

La Charte de La Havane

On a beaucoup écrit sur la Charte de La Havane, et nombreux sont les défenseurs des normes du travail qui, aujourd'hui encore, se réfèrent à l'article 7 du Chapitre II (Emploi et activité économique) qui traite des « normes de travail équitables » (encadré 2). Pour tenter d'y voir clair et de prendre la juste mesure de cet article, il convient de prendre en considération les trois points suivants. Premièrement, les États-Unis avaient fait des propositions assez précises concernant les règles qui devaient régir le commerce international et le mandat qui devait être donné à la future Organisation internationale du commerce. Exception faite du travail des prisonniers, la question des conditions de travail n'apparaît pas dans les propositions américaines, ni dans celles de 1945 ni dans celles de 1946³⁷. Il ne faut donc pas se surprendre qu'elle n'apparaisse pas non plus dans le GATT de 1947. Ce

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ Department of State, *Proposals for the Expansion of World Trade and Employment, 1945 ; A Suggested Charter for an International Trade Organization of the United Nations, 1946*.

n'est que lors des discussions préparatoires à la conférence qu'elle est pour la première fois abordée³⁸, pour se retrouver finalement dans la version définitive de la Charte à la toute fin du Chapitre II, à l'article 7. Par contre, et nous venons de le constater avec la Charte économique des Amériques, les dirigeants américains étaient loin d'être insensibles aux questions touchant au travail. Pour des raisons de concurrence loyale mais également pour des raisons de politique intérieure.

Deuxièmement, le commerce devait être la clé de voûte du nouvel ordre international et la réciprocité, sous sa forme inconditionnelle, l'instrument pour ouvrir les marchés.³⁹ Comme le dira sans ambage, celui qui fut le bras droit de Cordell Hull, Harry C. Hawkins : « The difference between the problems (traiter la question des barrières commerciales de manière distincte et secondaire par rapport à celle du plein-emploi. CD) is the difference between asking a man to obligate himself to remain prosperous and asking him to agree to a rule against deliberate attacks on the prosperity of his neighbors »⁴⁰. Au risque de nous répéter, la réciprocité est le concept central du système commercial multilatéral moderne. C'est grâce à la réciprocité qu'il est possible de lier l'expansion du commerce à la reconstruction de l'économie mondiale et, ainsi, de bâtir ce monde de paix et de prospérité autour du commerce que projetaient les planificateurs américains. Mais c'était aussi grâce à la réciprocité que le secrétaire d'État, Cordell Hull, est parvenu, non sans peine, à surmonter les réticences des isolationnistes comme celles des progressistes et ainsi à faire de l'expansion du commerce la règle et de son contrôle l'exception. Du commerce, on attendait donc deux choses : d'une part qu'il se fasse de façon loyale, sans discrimination et dans le respect des règles du marché, et d'autre part qu'il contribue directement à la croissance et au bien être de tous, c'est-à-dire dans le langage de l'époque au relèvement des niveaux de vie et de l'emploi.

Enfin, troisièmement, pour être centrale et jugée prioritaire par les dirigeants américains, l'Organisation internationale du commerce ne devait être, elle-même, que l'un des morceaux d'un puzzle dont l'ensemble devait former le cadre juridique d'un ordre libéral universel. Pour reprendre les mots de Kohiyama et Travieso, « il y avait une volonté d'instaurer une unité parmi les organisations internationales qui reflétait le besoin d'objectifs universels après la seconde guerre mondiale »⁴¹. Pour qu'il en fût ainsi, il fallait, bien entendu, que tous les États coopèrent et que toutes les organisations internationales travaillent ensemble, mais également que chaque État, dans sa sphère de juridiction propre et en tenant compte de ses institutions, œuvre à la réalisation des objectifs communs, notamment le plein emploi, le relèvement des niveaux de vie et l'amélioration des conditions de travail. En clair, s'il ne pouvait y avoir de paix sans prospérité ni de prospérité sans liberté commerciale, il ne pouvait pas y avoir non plus de développement harmonieux du commerce sans plein-emploi des ressources aux conditions d'efficience économique ni partage équitable des revenus que ces conditions d'efficience rendent possibles. Sur ce point au moins, il y avait entière convergence entre la perspective keynésienne que défendaient les Britanniques et la vision mélioriste du monde défendue par les réformistes américains.

³⁸ Voir à ce sujet, Steve Charnovitz, op. cit. ; Jorge F. Perez-Lopez, « Conditioning Trade on Foreign Labour Law: The US Approach, Comparative Labor Law Journal, vol. 9, 1988, pp. 253-292, p. 257 ; et Elissa Alben, « GATT and the Fair Wage: A Historical Perspective on the Labor-Trade Link », *Columbia Law Review*, vol. 101, 2001, pp. 1410-1441).

³⁹ Cet engagement apparaît à l'article I de la Charte de La Havane ; c'est le troisième but que se donnent les États : « faciliter à tous l'accès, dans des conditions d'égalité, aux marchés, aux sources d'approvisionnement et aux moyens de production qui sont nécessaires à leur prospérité et à leur développement économique ».

⁴⁰ « Problems Raised by the International Trade Organization », dans Seymour E. Harris (dir.), *Foreign Economic Policy for the United States*, New York, 1968 [1948], pp. 271-286, p. 276.

⁴¹ Tomi Kohiyama et Maria Marta Travieso, « Une révolution de velours dans l'ordre juridique international en matière de droits fondamentaux des travailleurs », dans Jean-Claude Javillier et Bernard Gernigon (dir.), *Les normes internationales du travail : un patrimoine pour l'avenir. Mélanges en l'honneur de Nicolas Vaticos*, Genève, OIT, 2004, pp. 121-157, p. 126. Notons que l'idée de complémentarité entre l'OIT et le GATT perdurera un certain temps après la Guerre ainsi que le montre les discussions sur l'accession du Japon au GATT. Le Japon signa plusieurs des conventions de l'OIT et tout le monde s'accorde à dire que ces discussions ont contribué à la mise en place d'une législation sociale plus favorable aux travailleurs.

Cette manière de voir les choses était loin d'être partagée, à commencer de l'URSS et de ses alliés qui ne participèrent d'ailleurs pas à la Conférence de La Havane, mais les États-Unis parvinrent à imposer leurs vues et *in fine*, l'article 7 porte bel et bien leur marque. Le texte a beau être court et laisser apparaître des compromis de circonstance, il n'en est pas moins sans ambiguïté.

Il faut tout d'abord replacer l'article 7 dans l'ensemble du chapitre et celui-ci par rapport à l'ensemble des obligations que les États sont tenus de respecter, notamment celles qui ont trait aux règles du commerce et aux balances des paiements.

Ensuite, notons que le chapitre II reconnaît que « la prévention du chômage et du sous-emploi est également une condition nécessaire pour atteindre le but général et les objectifs énoncés à l'article premier, y compris le développement des échanges internationaux, et, par conséquent, pour assurer le bien-être de tous les autres pays » (article 2. 1). Et dans le même esprit à l'article 7 « 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'oeuvre et, de ce fait, aux conditions de rémunération et de travail meilleures que cette productivité rend possibles ».

Cela revient à dire que « Chaque Etat membre prendra, conformément à ses institutions politiques, économiques et sociales, les mesures utiles aux fins de réaliser et de maintenir sur son territoire le plein emploi productif ainsi qu'une demande importante et en progression croissante » (article 3.1). Dans l'intérêt général, mais aussi dans le respect des règles commerciales. Ce principe général est étendu aux normes du travail.

Concernant plus spécifiquement les normes du travail, il est demandé aux États de respecter les « droits reconnus aux travailleurs par des déclarations, des conventions et des accords intergouvernementaux » (article 7.1) et, à ceux qui sont membres de l'OIT de collaborer étroitement avec l'OIT « afin de mettre cet engagement à exécution » (article 7.2).

Et enfin, pour que tout soit clair, l'article 7 précise que : « 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 territoire⁴² » (article 7.1).

La logique est ainsi parfaitement respectée. Porteur de paix et de progrès, le commerce doit, pour apporter ses fruits, se faire de manière loyale, équitable et non-discriminatoire. En même temps, il est de l'intérêt commun, pour que la prospérité soit générale et largement diffusée, que chaque pays voit au plein-emploi des ressources productives, mais aussi au relèvement des conditions de rémunération et de travail. Il revient à chaque État, en fonction de ses institutions économiques, politiques et sociales, de prendre toutes les mesures qu'il juge utiles, mais de tout État on attend néanmoins (1) que les mesures qu'il prend ne nuisent pas au commerce ni aillent contre les engagements internationaux et (2) que les conditions de travail et de rémunération soient les meilleures que la productivité rende possible. Il n'y a pas de malentendu possible⁴³. Peut-être, la ratification de la Charte de La Havane aurait-elle permis de lever bien des ambiguïtés et, ainsi, d'éviter que la question du travail ne fût laissée aux seuls soins de l'Organisation internationale du travail (OIT). Mais les négociateurs américains étaient pressés d'en arriver à un accord sur le commerce et, si la Charte allait, contre toute

⁴² Lors des discussions qui entoureront l'accession du Japon au GATT, c'est ce point de vue qui primera, Comme le démontre Elissa Alben, il aurait été possible de s'appuyer sur l'article XX et d'introduire certaines réserves d'ordre moral concernant les normes du travail. Tel ne fut pas le cas. Le débat portera principalement sur les risques de concurrence sauvage que pouvaient entraîner certaines pratiques dommageables dues aux bas coûts de la main-d'œuvre et à la faiblesse des systèmes de protection sociale. (Elissa Alben, « GATT and the Fair Wage: A Historical Perspective on the Labor-Trade Link », *Columbia Law Review*, vol. 101, 2001, pp. 1410-1441).

⁴³ Dans un article, au demeurant fort stimulant, Daniel Drache défend un point de vue très différent du nôtre. (Daniel Drache, *The Short But Amazingly Significant Life of the ITO. Free Trade and Full Employment: Friends or Foes Forever ?*, Robarts Centre for Canadian Studies, 2000).

attente, susciter bien des réactions négatives aux États-Unis mêmes⁴⁴, voir les deux organisations collaborer sur l'emploi et les conditions de travail en aurait suscité bien davantage encore.

Encadré 2
Charte de La Havane :
Normes de travail équitables (article 7)

1. 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'oeuvre 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.
2. Les Etats 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.

Et l'OIT ?

Pour nous répéter, la complémentarité entre les institutions devait être totale, tout comme devait l'être d'ailleurs l'engagement des États en faveur du progrès, sur le plan individuel comme sur le plan collectif. Cette « mission » sociale devait relever des gouvernements et, à l'échelle internationale, de l'OIT et, plus généralement, du Conseil économique et social des Nations Unies. La Charte de La Havane invitait d'ailleurs, nous venons de le dire, les États membres à échanger entre eux et à coopérer avec le Conseil économique et social et ses institutions spécialisées pour atteindre le plein-emploi des ressources. Pour toutes les questions relatives aux normes du travail, elle invitait les États qui étaient membres de l'OIT à collaborer avec l'organisation pour mettre leurs engagements à exécution, tout comme elle invitait l'OIC à consulter l'OIT et à collaborer avec elle à la demande de son Conseil exécutif. Mais remarquons-le bien : c'est toujours au commerce que l'on finit par revenir. Ainsi, la Déclaration de Philadelphie rappelle qu'une « utilisation plus compétente et plus large des ressources productives du monde » est nécessaire à l'accomplissement de ses grands objectifs. Et de l'OIT on attend son « entière collaboration » aux mesures qui seront prises sur le plan international et national pour atteindre ce but, notamment celles qui visent « à promouvoir un commerce international de volume élevé et constant ». Cette première remarque en appelle une seconde.

Contrairement au droit commercial, le droit international du travail n'a guère dépassé le stade des engagements moraux et du dialogue social. L'OIT souffre toujours de cette faiblesse congénitale. La Déclaration de 1998, qui oblige les États membres de l'OIT de respecter les principes fondamentaux, qu'ils aient ou non signé les conventions afférentes, corrige en partie cette faiblesse. On peut néanmoins se demander pourquoi l'amélioration des conditions de travail et des rémunérations n'entre pas dans le champ des droits fondamentaux alors que la Charte de La Havane en reconnaissait le principe. De même, on peut se demander pourquoi il est si difficile aujourd'hui pour l'OIT d'accepter de lier commerce et normes de travail et de reconnaître que l'amélioration des conditions de travail

⁴⁴ Sur ces débats, voir Susan A. Aaronson, *op. cit.*

puisse suivre le commerce alors que les interactions du commerce et du développement sont, quant à elles, reconnues⁴⁵. On y reviendra, mais on peut penser qu'il en aurait peut-être été autrement si la question de l'emploi et du travail avait été pleinement confiée à l'OIT et que celle-ci s'était vue confier par la communauté internationale le mandat de coordonner les politiques nationales dans ce domaine⁴⁶. La question de l'emploi était, aux États-Unis, une question centrale et jamais les négociateurs américains n'auraient pu s'engager aussi loin sur le plan commercial sans apporter de nombreuses garanties que le commerce créerait des emplois et apporterait plus de prospérité aux États-Unis. Les faits devaient leur donner raison, du moins pendant deux décennies. Mais alors que pour les planificateurs du nouvel ordre économique international, le commerce devait être soumis à la règle de droit, l'emploi et les conditions de travail étaient, au contraire, une question qui relevait de la politique intérieure de chaque pays, en fonction de ses institutions politiques, économiques et sociales. En fait, ils craignaient surtout deux choses. Tout d'abord qu'en ne sachant trop comment combiner plein-emploi et libéralisation des échanges, on compromette l'objectif de réduire « substantiellement » les barrières commerciales tout en s'aventurant sur le terrain glissant d'un interventionnisme international dans les affaires intérieures. Ensuite, il y avait le risque de voir l'État organiser l'économie.

Le Congrès le rappella sèchement à l'administration Truman lorsque viendra le moment de discuter de la Charte de La Havane, mais celle-ci aurait déjà dû savoir à quoi s'en tenir : le projet de loi de 1945 sur le plein-emploi (*Full Employment Bill of 1945*) avait été révisé en profondeur, au point qu'il en résulta une loi, la Loi de 1946 sur l'emploi (*Employment Act of 1946*), qui ne retient même pas le concept de plein-emploi et n'engage que très peu le gouvernement. Tout au plus lui demande-t-on de mettre en œuvre des politiques pour « promouvoir l'emploi, la production et le pouvoir d'achat à leur niveau maximum »⁴⁷. Il faut néanmoins souligner que la loi créera un comité particulier chargé de conseiller le président sur les questions économiques, le comité des conseillers économiques du président (*Council of Economic Advisers*). Celui-ci jouera un rôle très important dans la mise en place des politiques macroéconomiques keynésiennes pendant les années 1960. C'était sans doute déjà beaucoup, mais de là à considérer la loi comme la *Magna Carta* du plein-emploi, comme le laisse entendre Alvin H. Hansen, il y a un pas difficile à franchir⁴⁸.

Cela dit, ne faisons pas porter sur les seuls États-Unis le blâme de ne pas avoir établi dans le domaine du travail un cadre de coopération qui fût aussi contraignant que pour le commerce : aucun pays n'était vraiment prêt à accepter que la question de l'emploi soit abordée à un autre niveau que national. Un autre scénario aurait été également possible, à savoir que la Charte de La Havane place sur un pied d'égalité la libéralisation des échanges d'un côté et le relèvement du niveau de vie, le plein-emploi et le progrès économique et social de l'autre. En conformité avec l'esprit et les objectifs

⁴⁵ L'OIT vit un peu aujourd'hui la même situation que vit l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI) dans le domaine de la propriété intellectuelle. L'expertise de ses fonctionnaires est largement reconnue, elle est souvent mise à contribution sur le terrain, comme ce fut le cas par exemple pour la mise en œuvre de l'accord bilatéral avec le Cambodge sur le textile, et la méthode du dialogue social qu'elle préconise est fort appréciée, mais, pour les États-Unis, la voie du consensus est lente et peu fructueuse, les normes sont mal définies et les conventions mal respectées, et, surtout, l'approche de l'OIT est plus morale que contraignante. Il faudrait ajouter que les efforts de l'OIT pour améliorer les conditions de travail et réformer les législations sociales sont souvent battus en brèche par les politiques du FMI ou de la Banque mondiale. Alors que l'OIT voit dans la législation du travail un progrès social et un moyen d'accroître l'efficacité économique des entreprises, les deux institutions y voient plutôt un obstacle à l'investissement étranger et à la liberté d'entreprise. Avec le résultat plus désolant que cocasse que l'on a vu dans certains pays d'Afrique, la Banque mondiale et le FMI venir déconstruire des législations du travail que l'OIT avait contribué à bâtir.

⁴⁶ Voir à ce sujet John A. Garraty, *Unemployment in History. Economic Thought and Public Policy*, New York, Harper & Row, 1978.

⁴⁷ Voir à ce sujet G. J. Santoni, « The Employment Act of 1946 : Some History Notes », *Federal Reserve Bank of St. Louis Bulletin*, novembre 1986, pp. 5-16. Voir également, National Planning Association, *The Employment Act. Past and Future*, Washington, 1956.

⁴⁸ Alvin H. Hansen, « The Reports Prepared Under the Employment Act », dans National Planning Association, *The Employment Act Past and Future*, Washington, 1956, pp. 92-97.

La loi fera l'objet d'un amendement en 1978. Appelé *Full Employment and Balanced Growth Act*, l'amendement renouait avec l'esprit de 1945 et visait à obliger le gouvernement à prendre des mesures pour lutter contre le chômage et stabiliser la croissance. Mais, si l'économie américaine avait connu une grave récession en 1975, elle enregistrait également de forts taux d'inflation tant et si bien que la lutte contre l'inflation passera au premier rang des priorités de la politique économique et l'emploi perdra rapidement son statut d'objectif premier qu'elle y occupait jusque-là.

de la Charte des nations Unies, la Charte de La Havane reconnaît la légitimité de ces objectifs. Mais, contrairement à celle du FMI qui faisait de ces objectifs les « objectifs premiers de la politique économique », la Charte de l'OIC constitue déjà un recul puisqu'elle les replace dans la perspective plus générale de « créer les conditions de stabilité et de bien-être qui sont nécessaires pour assurer des relations pacifiques et amicales entre les nations ».

L'histoire de l'OIT ne fut pas un long fleuve tranquille pendant la Guerre froide⁴⁹, mais l'institution parvint néanmoins à préserver son autonomie et sa structure tripartite, développa une culture et des méthodes de travail particulières, et, au bout du compte, sauvegarda l'originalité de son mandat. À plusieurs reprises cependant, les États-Unis cherchèrent à instrumentaliser l'organisation et à détourner son mandat pour établir un lien plus étroit entre le commerce et le travail, mais sans grand succès. L'OCDE reçut davantage leurs faveurs que l'OIT, y compris dans le domaine du travail, et, si, à certaines occasions, ils recherchèrent sa coopération, ce fut toujours de manière sporadique, ponctuelle et en relation avec leur agenda commercial. Le GATT et l'OIT évoluèrent ainsi en parallèle, et, depuis la création de l'OMC, il en va toujours ainsi⁵⁰. Ce n'est pourtant pas faute de la part des États-Unis d'avoir essayé d'établir des ponts entre les deux organisations internationales, mais la résistance a toujours été farouche ; tant à l'OIT, où les clauses sociales ont toujours été mal perçues, qu'au GATT et à l'OMC⁵¹, où il a été décrété une fois pour toutes en 1996 que « l'Organisation internationale du travail (OIT) est l'organe compétent pour établir ces normes (normes fondamentales du travail, CD) et s'en occuper [...] ».

⁴⁹ Les États-Unis se retireront d'ailleurs de l'OIT en 1977 et ne réintégreront l'organisation qu'en 1980.

⁵⁰ Comme le souligne Charnovitz l'attitude de l'OMC demeure très négative, sinon hostile aux normes du travail, en particulier au volet 5 des normes américaines qui concernent les salaires et les conditions de travail qui ne seraient qu'une entrave supplémentaire au commerce et à l'investissement. Pour celui-ci, une telle approche revient à considérer le commerce comme une fin en soi et non comme un moyen d'atteindre certains objectifs et comme une forme de mépris pour les valeurs sociales que reconnaît pourtant la communauté internationale. En renvoyant en 1996 le dossier des normes du travail à l'OIT, la conférence ministérielle de l'OMC a non seulement isolé l'organisme international, mais elle l'a, implicitement, rendu responsable de la multiplication des entraves invisibles à la libéralisation des échanges depuis la mise en place du GATT. J'ajouterai qu'on a oublié cette leçon des années trente, à savoir que la meilleure façon de favoriser les échanges et de contenir les pressions protectionnistes, c'est justement en ayant des politiques de plein-emploi et en offrant des conditions de travail décentes aux travailleurs. Steve Charnovitz, « The (Neglected) Employment Dimension of the World Trade Organization », dans Virginia Leary et Daniel Warner (dir.), *Social Issues, Globalization and International Institutions: Labour Rights and the EU, ILO, OECD and WTO*, Marinus Nijhoff Publishers, 2006.

⁵¹ Sur les possibilités qu'offre l'OMC de protéger les droits au travail, voir Robert Howse, « The World Trade Organization and the Protection of Workers' Rights », *The Journal of Small and Emerging Business Law*, été 1999.

DES NORMES DU TRAVAIL ÉQUITABLES AUX DROITS DU TRAVAILLEUR INTERNATIONALEMENT RECONNUS

Le GATT ne traite pas des normes de travail, sinon de façon marginale à l'article 20 où il est question du travail des prisonniers⁵². Après le naufrage de la Charte de La Havane, les États-Unis vont bien chercher, en 1953, à insérer dans le GATT un article sur les conditions de travail, assez similaire d'ailleurs à l'article 7⁵³. Et ce, sous le couvert du principe de non-discrimination⁵⁴. Leurs démarches n'aboutissent toutefois pas. Les écarts de salaire, voire dans les conditions de travail, entre les États-Unis et les autres pays étaient à l'époque beaucoup trop grands et plus d'uns craignaient que ceux-ci n'abusent d'une telle disposition pour restreindre l'accès à leur marché⁵⁵. De leur côté, les gouvernements, du moins ceux du bloc occidental, s'engagent dans le réformisme social, mais chacun à sa façon et sans grande concertation, si ce n'est dans le cadre très particulier de l'OECE. Quant aux États-Unis, ils ne souhaitent pas non plus créer des frictions avec leurs alliés sur un sujet aussi controversé, d'autant qu'à l'époque, le commerce n'était pas une variable très importante de leur politique économique. Insistons néanmoins sur ce point : l'idée de progrès social, congénitale au nouvel ordre international, est reléguée aux États ; ce sont les préoccupations d'équité et de loyauté commerciale qui président désormais à leur approche au GATT. Il en ira toujours ainsi jusqu'aux années 1980.

Réciprocité, loyauté et droits de l'homme dans le commerce

Une fois déboutés dans leurs démarches, les États-Unis n'insistent plus guère par la suite sur le sujet. Leurs priorités allaient de toute manière à l'ouverture des marchés. Au demeurant, les pressions de la concurrence internationale étaient limitées et les mesures de correction commerciales et l'aide à l'ajustement commercial servaient de garde-fous. Sur le plan intérieur, les priorités allaient à la croissance et à l'emploi, et sous les présidences Kennedy et Johnson, à la *Nouvelle frontière* et à la *Nouvelle société*. Au tournant des années 1970, les choses changent du tout au tout : la balance commerciale devient déficitaire et le dollar est sous pression. Les mesures d'urgence que doit prendre le président Nixon au mois d'août 1971 viennent toucher les Américains dans leur orgueil et

⁵² L'interdiction d'importer des produits fabriqués par des prisonniers avait peu à voir à l'origine avec les préoccupations morales ; il s'agissait surtout de protéger le marché américain contre une pratique commerciale jugée discriminatoire.

⁵³ La question fut soulevée par la Grande-Bretagne lorsque les États-Unis cherchèrent à faciliter l'accès du Japon au GATT à la fin de l'année 1952. Les mauvaises conditions de travail, les bas salaires et la faible syndicalisation des travailleurs soulevaient alors de vives inquiétudes dans les milieux industriels et la Grande-Bretagne était prête à prendre des mesures de protection très sévères. C'est dans ce contexte qu'il faut replacer la proposition américaine, à la fois pour faire pression sur le Japon et le pousser à adhérer aux conventions de l'OIT et pour éviter une levée de barrières protectionnistes. Elle reprenait à peu de choses près le texte de l'article 7 de la Charte de La Havane, à savoir que des conditions de travail non équitables, particulièrement dans le secteur d'exportation, créent des difficultés dans le commerce qui « annulent ou compromettent les avantages de l'accord ». Et dans la mesure où, comme le prévoit l'article XXIII du GATT, une Partie contractante ne remplit pas ses obligations dans ce domaine, la partie lésée se trouve en droit de porter le litige devant les Parties contractantes. Par conditions non équitables (*unfair labor conditions*), on entendait des conditions de travail en deçà de ce que les niveaux de productivité de l'industrie ou de l'économie justifiaient. Cette référence à la productivité reviendra plus tard dans les accords de libre-échange. Selon Perez-Lopez cette disposition se retrouve dans plusieurs accords sur les produits de base signés après 1954 et auxquels ont souscrit les États-Unis. Voir à ce sujet Jorge F. Perez-Lopez, « Conditioning Trade on Foreign Labour Law: The US Approach, Comparative Labor Law Journal, vol. 9, 1988, pp. 253-292, p. 257 ; Elissa Alben, *op. cit.* ; Virginia Leary, « The WTO and the Social Clause: Post-Singapore », *European Journal of International Law*, vol. 8, n° 1, 1997, pp. 118-122.

⁵⁴ Jorge F. Perez-Lopez, *op. cit.*, p. 257.

⁵⁵ L'incapacité des États-Unis d'amender le GATT est certainement un élément qui pèsera dans la balance lorsque seront introduites dans la législation commerciale de 1962 les mesures d'aide à l'ajustement commercial.

susciteront chez eux un profond sentiment d'injustice. Jusque-là, les critiques vis-à-vis de la politique commerciale demeuraient limitées. Tout au plus, le Congrès avait-il enlevé au Département d'État, soupçonné de bienveillance et de parti-pris libre-échangiste, la plupart de ses pouvoirs en matière de négociation et de suivi des engagements commerciaux. Une fois le choc des mesures de 1971 encaissé, le ton monte rapidement au Congrès.

Les priorités commerciales vont toujours au renforcement du système commercial multilatéral et à la poursuite de l'ouverture commerciale, mais les frustrations sont de plus en plus grandes, vis-à-vis du Japon et des pays d'Asie en particulier. Le renouvellement de la loi commerciale, indispensable au lancement d'un nouveau cycle de négociations multilatérales, servira de prétexte au Congrès pour renforcer ses pouvoirs vis-à-vis d'une présidence affaiblie par le Watergate et lui imposer de nouvelles conditions de négociation. Celles-ci vont clairement dans trois grandes directions : un renforcement de la réciprocité, un durcissement des conditions d'entrée sur le marché américain et un ciblage des pratiques jugées discriminatoires. La loi de 1974 sur le commerce est le reflet de ces préoccupations⁵⁶, mais c'est aussi dans ce nouveau contexte que la question des normes du travail reviendra sur le tapis.

Au début des années 1970, une commission, la *Commission on International Trade and Investment Policy*⁵⁷, fut mise sur pied pour se pencher sur les problèmes économiques internationaux. Dans son rapport, la commission proposa que le GATT se penche sur la question du travail et adopte un code sur le travail équitable. La loi commerciale de 1974 (*Trade Act of 1974*) retient la proposition⁵⁸. C'est, en effet, dans le cadre de cette loi qu'il est, pour la première fois, fait explicitement référence aux normes de travail internationales équitables (*International fair labor standards*)⁵⁹, et il est demandé au GATT d'en prendre compte. Le législateur retient quatre (4) normes de travail équitables (*fair labor standards*) :

- le travail forcé et l'esclavage,
- le travail des enfants,
- la santé et la sécurité au travail et
- les normes de travail discriminatoires dans les exportations.

On le voit, la notion de normes équitables (*fair*) couvre les droits fondamentaux et la loyauté dans le commerce. L'aspect redistributif que comporte l'ancien concept de normes de travail équitables n'apparaît plus dans le nouveau concept. Par contre, le législateur considère que ces normes sont des normes reconnues au plan international, ce qui était loin d'être le cas puisque, une fois de plus, la question des normes de travail ne fut pas incorporée à l'ordre du jour des négociations multilatérales lancées à Tokyo quelques mois plus tôt, en septembre 1973. La question ne fut guère abordée pendant

⁵⁶ L'entrée en matière de la loi est on ne peut plus limpide : « an act to promote the development of an open nondiscriminatory and fair world economic system, to simulate fair and free competition between the United States and foreign nations, to foster the economic growth of, and full employment in, the United States, and for other purposes ». La loi fixe six objectifs, dont trois qui portent spécifiquement sur les disciplines commerciales : [...] (2) to harmonize, reduce, and eliminate barriers to trade on a basis which assures substantially equivalent competitive opportunities for the commerce of the United States ; (3) to establish fairness and equity in international trading relations, including reform of the general agreement on tariffs and trade ; (4) to provide adequate procedures to safeguard american industry and labor against unfair or injurious import competition, and to assist industries, firm, workers, and communities to adjust to changes in international trade flows ; [...]

⁵⁷ La commission était dirigée par le président d'IBM, Albert Williams. Son rapport (1971) servira de base à la législation commerciale de 1974. Il faut noter qu'entre 1969 et 1971, le sous comité sur la politique étrangère du Joint Economic Committee du Congrès tiendra des audiences publiques sur le même sujet. La commission Williams proposera que les États-Unis prennent l'initiative de saisir le GATT pour que celui-ci adopte un code sur les normes de travail équitables (*a code of fair labor standards*). Le concept de normes équitables demeurait alors très flou. La commission sur la politique économique étrangère (Commission on Foreign Economic Policy), dite commission Randall, avait publié un rapport en 1954 dans lequel elle suggérait de ne pas accorder de concessions tarifaires aux pays où les salaires étaient en dessous des standards (*substandard*). La commission recommandait cependant de renvoyer cette question à l'OIT. (voir à ce sujet Perez-Lopez, *op. cit.*, p. 258)

⁵⁸ Ce qui était possible, vu que les négociations devaient porter aussi sur les barrières non-tarifaires et, donc, sur les codes de conduite.

⁵⁹ Elles apparaissent au chapitre 2 qui traite des autres pouvoirs (*authority*) qui sont octroyés au président. Il est simplement demandé au président de prendre « as soon as practicable » toute action qui va dans le sens des demandes du législateur, mais, néanmoins, elles figurent assez haut dans la liste, en quatrième position sur les douze qui ont été retenues : « (4) the adoption of international fair labor standards and of public petition and confrontation procedures in the GATT ».

les négociations. Celles-ci complétées, les autorités américaines saisissent, en 1979, le groupe consultatif des 18 au GATT et lui proposent de considérer les normes du travail comme un obstacle au commerce⁶⁰. La proposition n'eut pas non plus de suites.

Dans les années 1980, on assiste à une nouvelle radicalisation de la politique commerciale américaine, mais également à l'émergence de nouvelles préoccupations. Premièrement, la protection des droits économiques, en particulier les droits de l'investisseur et ceux de l'inventeur, devient une question centrale, avec pour conséquence que si les entreprises ont des droits, les travailleurs en ont aussi. Deuxièmement, la notion de pratiques discriminatoires est élargie, pour inclure la violation des droits économiques mais également les conditions de travail⁶¹. Troisièmement, les pratiques discriminatoires sont systématiquement identifiées et les pays ciblés sont mis en demeure d'y remédier, sous la menace de sanctions commerciales. C'est ainsi que les droits du travailleur sont intégrés à la législation commerciale, dans le sillage des droits économiques - nous y reviendrons -, mais surtout sous le couvert de protéger l'économie américaine contre les pratiques discriminatoires. Il faut cependant faire la part des choses. Tout d'abord, les pays visés sont principalement les pays en développement candidats à un accès préférentiel au marché américain. Ensuite, les nouveaux critères ne sont pas des critères obligatoires, mais des critères discrétionnaires. Enfin, les critères du travail ne sont pas comparables aux critères économiques, lesquels sont plus contraignants et ne s'appliquent pas aux seuls accords préférentiels. Néanmoins, deux législations vont clarifier le concept de normes du travail équitables introduit par la législation commerciale de 1974. La première de ces deux législations fait suite à l'initiative lancée en 1983 par le président Reagan en faveur des pays du Bassin de la Caraïbe. La seconde, beaucoup plus importante, est adoptée l'année suivante ; elle lance les États-Unis sur la voie du bilatéralisme, mais surtout elle introduit de nouvelles directions à suivre dans les négociations commerciales.

L'apparition des droits du travailleur internationalement reconnus

Adoptée en 1983, la loi en faveur des pays des Caraïbes (*Caribbean Basin Recovery Act of 1983*) fait de nouveau référence aux normes du travail, notamment dans la désignation des pays bénéficiaires des préférences commerciales. Le texte de la loi demeure cependant toujours aussi imprécis ; le législateur se contente de demander au président de prendre en considération : « the degree to which workers in such country are afforded reasonable workplace conditions and enjoy the right to organize and bargain collectively ». De plus, elle laisse l'examen de la question à la discrétion de la présidence ; elle retient néanmoins deux critères (section 212) :

- les conditions de travail raisonnables (*reasonable workplace conditions*) et
- le droit de s'organiser et de négocier collectivement (*the right to organize and bargain collectively*).

Notons que la loi prend soin de spécifier que les critères doivent être respectés dans tout le pays, y compris dans les zones franches d'exportation.

Il faut attendre l'adoption, l'année suivante, de la loi sur le commerce et les tarifs (*Trade and Tariff Act of 1984*), pour que des précisions soient apportées. La loi devait entériner l'accord de libre-échange avec Israël, étendre la procédure d'approbation accélérée (*fast track*), jusque-là réservée aux

⁶⁰ Les États-Unis souhaitaient notamment que des restrictions commerciales puissent être autorisées lorsque les conditions de travail étaient dangereuses pour la santé et la vie des travailleurs. Cette proposition ne fut pas retenue et, avec l'arrivée de Reagan à la présidence, les États-Unis abandonnèrent toute initiative dans ce domaine.

⁶¹ On retrouve la même logique que pour les droits antidumping. L'idée est de corriger les distorsions qui découlent de conditions de travail qui ne correspondraient pas au niveau de développement du pays ou qui seraient affaiblies dans le but d'encourager le commerce ou les investissements. Mais, comme le montrent les débats de l'époque, le législateur n'a aucunement cherché à prendre les conditions de travail aux États-Unis comme critère de référence, ni voulu imposer des restrictions commerciales qui auraient lésé les entreprises américaines.

accords multilatéraux, aux accords bilatéraux et renouveler le système généralisé de préférences (SGP). Pour ce qui nous concerne, c'est la partie consacrée à ce renouvellement (Titre V) qui est la plus importante. Comme le dira le président Reagan en signant la loi le 30 octobre 1984,

« This bill will extend the generalized system of preferences into a new decade. By encouraging 140 of the world's poorer countries to build their economies through trade, this program will give them a chance to help their people benefit from America's powerful economic expansion. In turn, it will help American industry by ensuring that less developed countries accept increased responsibility in areas like the protection of patents and trademarks in the international trading system ». ⁶²

Le titre V dresse une liste de dix (10) objectifs. Les huit premiers objectifs rappellent l'importance du commerce comme moteur du développement et réitèrent les engagements des États-Unis à soutenir le développement des pays en développement en facilitant leur intégration dans l'économie mondiale grâce, notamment, à un accès préférentiel aux marchés des pays industrialisés, dont le leur. Ce sont les neuvième et dixième objectifs qui sont importants. Le neuvième objectif encourage les pays bénéficiaires du SGP

- (A) to eliminate or reduce significant barriers to trade in goods and services and to investment,
- (B) to provide effective means under which foreign nationals may secure, exercise, and enforce exclusive intellectual property rights, and
- (C) to afford workers internationally recognized worker rights;

Le dixième objectif demande, quant à lui, à ces mêmes pays d'appliquer toutes les dispositions énoncées dans les neuf objectifs sans nuire aux producteurs et aux travailleurs américains et de respecter les engagements internationaux des États-Unis de même que les règles du GATT.

Le législateur introduit ainsi un nouveau concept, celui de droits du travailleur internationalement reconnus (*Internationally recognized worker rights*)⁶³, et demande au président d'encourager les pays qui reçoivent le bénéfice du SGP à éliminer les barrières non seulement au commerce mais aussi à l'investissement, à protéger de manière effective les droits de propriété intellectuelle, et à offrir (*afford*) aux travailleurs les droits du travailleur internationalement reconnus (DTIR). Il ne s'agit que d'une invitation (*encourage*), néanmoins forte puisque le législateur place les DTIR au même niveau que l'élimination des barrières au commerce et à l'investissement et la protection des droits de propriété intellectuelle. On ne parle plus non plus de normes de travail équitables, mais de droits du travailleur. Ces droits sont présentés par le législateur comme devant être reconnus par tous les pays⁶⁴. La loi de 1974 était demeurée vague sur les normes de travail équitables ; la loi de 1984 vient amender cette partie du texte pour définir ces droits et notamment réintroduire l'aspect redistributif attendu du commerce. Cinq (5) droits fondamentaux sont ainsi retenus :

- (A) the right of association the right to organize and bargain collectively ;
- (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 health⁶⁵.

⁶² <http://www.reagan.utexas.edu/archives/speeches/1984/103084c.htm>

⁶³ Nous avons opté pour cette traduction. Une autre traduction existe, celle « droits reconnus au plan international aux travailleurs ». (Gary Fields, *Échanges et normes du travail. Examen des principales questions*, Paris, OCDE, 1995, p. 12).

⁶⁴ Une distinction sera toutefois établie dans les années 1990 entre les trois premiers droits considérés comme des droits humains universels et les deux autres. Les trois premiers droits devaient être appliqués par tout gouvernement, quel que soit son système social ou son niveau de développement. Voir à ce sujet GAO, *Caribbean Basin. Worker Rights. Progress Made, but Enforcement Issues Remain*, Washington, juillet 1998.

⁶⁵ *Generalized System of Preferences Renewal Act of 1984*, section 2467. Section 503 Il faut noter que l'interdiction de toute forme de discrimination sur la base du sexe, de la race, de la religion ou de la nationalité, n'a pas été retenue dans la liste des droits. Le Congrès craignait un veto présidentiel si ce principe avait fait partie de la liste. Par contre, celle-ci inclut les conditions de travail, que l'on ne retrouve pas dans la liste des droits fondamentaux de l'OIT. La loi demande également de faire rapport au Congrès sur l'application des nouveaux critères de même que sur les actions qui sont prises pour retirer, suspendre ou limiter les privilèges d'accès accordés aux pays bénéficiaires

Dans l'esprit de la loi, les préférences accordées aux pays en développement ne doivent pas nuire aux entreprises et aux travailleurs américains, mais en encourageant les pays en développement à respecter les droits des investisseurs, les droits de propriété intellectuelle et les droits du travailleur, le législateur sous-entend que ces droits devraient être reconnus par la Communauté internationale. Par ailleurs, tout en incitant ces mêmes pays à s'ouvrir au commerce et au pluralisme démocratique, le législateur considère que cette ouverture doit aller de pair avec des conditions de travail acceptables.

Il faut, par ailleurs, noter que la loi donne la possibilité à tout groupe qui a un intérêt déclaré de demander publiquement des enquêtes, ce qui, dans les cas extrêmes, peut conduire à la suspension, voire au retrait des privilèges. Mais là encore, il faut faire la part des choses. Parce que la procédure n'a rien d'exceptionnel⁶⁶, mais aussi parce que le législateur ne veut en aucune façon brimer les pays en développement ni imposer les normes américaines, mais, plutôt, s'assurer que les pays n'abusent pas de la bienveillance américaine sur les lieux de production. L'important est que les normes minimales de travail soient « acceptables ». La référence ancienne au niveau de productivité est néanmoins abandonnée. La notion de normes acceptables est une notion à la fois suffisamment souple pour agir au cas par cas, suffisamment rigide pour empêcher toute manipulation des normes du travail pour encourager le commerce, et suffisamment malléable pour concilier les avantages commerciaux que les importateurs ou les investisseurs américains peuvent tirer des exemptions ou des réductions tarifaires avec l'amélioration des conditions de vie et de travail qui doit accompagner la croissance des exportations. Notons pour finir que le législateur va également introduire les droits du travailleur dans tous les programmes s'adressant aux pays en développement, notamment dans ceux de l'USAID et dans ceux de l'OPIC (*Overseas Private Investment Corporation*)⁶⁷.

La consécration des DTIR : la loi commerciale de 1988

Un pas de plus sera franchi avec la Loi omnibus sur le commerce et la compétitivité (*Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988*). La loi sera entièrement rédigée par le Congrès ; elle porte son empreinte, lourde et complexe, et plus d'un y a vu le signal d'un retour au protectionnisme. N'exagérons rien cependant. La loi bouscule les partenaires des États-Unis, en particulier le Japon et les pays émergents d'Asie, c'est certain⁶⁸. Elle durcit les conditions d'accès au marché américain, assouplit les procédures d'accès aux mesures de correction commerciales (mesures antidumping et compensatoires) et attaque de front, avec le Super 301, le problème de la discrimination directement à la source en ciblant les violations des règles commerciales « injustifiées ». Toujours dans un esprit de niveler le terrain de la concurrence, elle élargit également le concept de discrimination aux droits économiques des entreprises (propriété intellectuelle (Spécial 301) et investissement), de même qu'aux secteurs de la haute technologie et des télécommunications (Telecom 301). Enfin, elle rétablit la réciprocité dans le sens le plus étroit du terme et impose l'ouverture de négociations bilatérales pour

du SGP. Sur l'historique des débats relatifs au SGP et aux normes du travail, voir 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 et 3, 2005, pp.199-238.

⁶⁶ Elle ressemble beaucoup à la procédure anti-dumping par exemple.

⁶⁷ Le Congrès va insérer, en 1985, les droits du travail dans la législation sur l'Overseas Private Investment Corporation (OPIC). Dans son mandat, l'OPIC doit voir à ce que les investissements respectent les droits de l'environnement, du travailleur et de l'homme, n'aient pas un impact négatif sur l'économie américaine et soient orientés vers le développement du pays hôte. L'originalité de ce programme tient au fait que la responsabilité du respect des normes du travail pèse autant sur les entreprises que sur les gouvernements. Sur l'OPIC et les conditions de travail, voir Perez-Lopez, *op. cit.* pp. 274 et suivantes.

⁶⁸ Voir à ce sujet, entre autres : Ronald A. Cass, « Velvet Fist in an Iron Glove: The Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988 », *Regulation*, Cato Institute, vol. 14, n° 1, hiver 1991 ; J. David Richardson, « U.S. Trade Policy in the 1980s: Turns - and Roads not Taken », Cambridge, NBER, *Working Paper* 3725, juin 1991 ;

corriger les déséquilibres commerciaux⁶⁹. Les critiques étaient fondées ; les craintes d'un retour au protectionnisme, beaucoup moins. La menace du veto présidentiel a toujours pesé sur les débats et, en pratique, l'administration présidentielle a toujours adopté une attitude pondérée dans l'application des dispositions les plus lourdes. Par contre, la loi va (1) donner au Président un mandat de négociation très large, (2) autoriser celui-ci à engager les négociations dans trois domaines fondamentaux, soit les services, la haute technologie et la protection des droits des entreprises, et (3) entériner le virage pris en 1984 d'engager les négociations commerciales aux deux niveaux à la fois, multilatéral et bilatéral. Autre élément important : elle introduit pour la première fois les droits du travailleur dans les objectifs de négociation.

La loi omnibus de 1988 énonce trois objectifs généraux aux négociations (*overall trade negotiating objectives*)⁷⁰ et seize (16) objectifs principaux (*principal trade negotiating objectives*). Les droits du travailleur apparaissent au quatorzième rang dans la liste. Le législateur demande aux négociateurs : «

- (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.

Le texte combine deux préoccupations : la promotion des droits du travailleur considérés comme fondamentaux et la loyauté dans le commerce. Le législateur impose également au Président de consulter la Commission du commerce international (*International Trade Commission*) et de lui demander de faire rapport sur le contenu des accords conclus et leurs impacts sur les intérêts des États-Unis, incluant le travail. Autre élément à relever : le Représentant au commerce est mandaté pour identifier les législations, politiques et pratiques commerciales déraisonnables (*unreasonable*) ou discriminatoires, nuisent ou restreignent le commerce des États-Unis⁷¹. Par déraisonnable, le législateur entend ce qui, sans nécessairement s'inscrire en violation du droit international ou du droit des États-Unis, est considéré comme déloyal et inéquitable (*unfair and inequitable*). Figure, notamment, dans la liste exemplative toute pratique persistante qui :

- (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.

Pas de conclusions hâtives toutefois ! Le législateur prend soin d'ajouter immédiatement après avoir dressé la liste, qu'une pratique ne sera pas considérée comme déraisonnable si le pays a pris ou est en train de prendre des mesures qui démontrent un degré significatif et tangible d'avancement pour corriger la situation ou, encore, si elle n'est pas incompatible avec le niveau de développement du pays.

En somme, le législateur marie habilement fermeté et souplesse, ce qui donne finalement beaucoup de latitude au Président. Concluons cette section en soulignant deux choses. D'abord, avec la loi

⁶⁹ Voir à ce sujet Thomas O. Bayard et Kimberly Ann Elliott, *Reciprocity and Retaliation in U.S. Trade Policy*, Washington, Institute for International Economics, 1994 ; et Jagdish Bhagwati et Douglas Irwin, « The Return of the Reciprocarians – US Trade Policy Today », *The World Economy*, vol 10, n°2, juin 1987, pp. 109-130.

⁷⁰ « (1) more open, equitable, and reciprocal market access; (2) the reduction or elimination of barriers and other trade-distorting policies and practices ; and (3) a more effective system of international trading disciplines and procedures ».

⁷¹ le rôle du Bureau du Représentant au commerce est central ; c'est lui qui reçoit les pétitions, examine les dossiers, juge si un pays prend ou non des mesures pour corriger les problèmes et, éventuellement, applique les sanctions. C'est donc dire à quel point il y a beaucoup d'arbitraire dans le processus, d'autant que les considérations politiques, géostratégiques ou commerciales n'ont jamais été absentes.

omnibus de 1988, les normes du travail figurent désormais parmi les objectifs de négociation des États-Unis, la nouvelle terminologie introduite dans la loi de 1984 y est confirmée et toute conduite avérée et persistante de dénégation des droits des travailleurs est désormais jugée déraisonnable, donc contraire aux intérêts commerciaux des États-Unis. Une certaine souplesse existe cependant, laissée d'ailleurs à la discrétion du Président, sauf cependant dans le cas des économies non-marchandes. Sans doute par crainte du veto présidentiel, le Congrès n'a pas voulu trop insister sur le sujet⁷². Ensuite, la fermeté apparente du Congrès ne portera guère à conséquences sur les négociations commerciales multilatérales. Le nouveau cycle lancé deux ans plus tôt, le 26 septembre 1986 à Punta del Este, le fut sans que les normes du travail ne figurent dans la Déclaration finale. Les États-Unis avaient bien cherché à les inclure dans l'agenda des négociations, mais sans plus de succès que lors du cycle précédent⁷³. Les négociations de l'Uruguay vont s'engager sans que la question des normes du travail ne soit à l'ordre du jour⁷⁴, ce qui ne veut pas dire pour autant qu'elle est oubliée....

Encadré 3 Le commerce loyal

Unreasonable. The term 'unreasonable' means any act, policy, or practice which, while not necessarily in violation of or inconsistent with the international legal rights of the United States, is otherwise deemed to be unfair and inequitable. The term includes, but is not limited to, any act, policy, or practice which denies fair and equitable :

- (A) market opportunities;
- (B) opportunities for the establishment of an enterprise; or
- (C) provision of adequate and effective protection of intellectual property rights.

Unjustifiable (arbitrary).

- (A) In general. The term 'unjustifiable' means any act, policy, or practice which is in violation of, or inconsistent with, the international legal rights of the United States.
- (B) Certain actions included. The term 'unjustifiable' includes, but is not limited to, any act, policy, or practice described in subparagraph (A) which denies national or most-favored-nation treatment, the right of establishment, or protection of intellectual property rights.

Discriminatory. The term 'discriminatory' includes, where appropriate, any act, policy, or practice which denies national or most-favored-nation treatment to United States goods, services, or investment.

Source : Trade Act of 1984

⁷² Par contre, il sera demandé au Département du Travail de mener, conjointement avec Département d'État, une enquête « to identify the extent to which countries enforce (and the producers who fail to comply with) internationally recognized worker rights » (Title VI, Subt. D), et de faire rapport au Congrès. Cette disposition anticipe des débats à venir.

⁷³ On ne retrouve pas les normes du travail dans la liste des objectifs de négociation établie par les États-Unis en septembre 1985. Cela peut surprendre dans la mesure où le quatrième grand objectif de négociation porte sur les disciplines commerciales dans les « areas which are increasingly important to international trade », incluant la propriété intellectuelle, les services et l'investissement » et que, par ailleurs, le comité consultatif du secteur privé sur le commerce s'inquiétait au printemps 1985 des restrictions répressives imposées aux droits du travail par les pays concurrents et de leur impact sur l'industrie américaine. Les États-Unis finiront par soulever la question des droits du travail en juin 1986 et demander que ceux-ci soient pris en considération de manière à s'assurer que le déni de leur reconnaissance n'aille pas contre les objectifs du GATT ni n'entraîne des distorsions sur les marchés et que le développement des échanges « profite à tous les travailleurs dans tous les pays ». La suggestion ne sera pas retenue et la déclaration ministérielle de Punta Del Este n'y fait pas mention. Voir à ce sujet Prez-Lopez, *op. cit.*, pp. 277 et suivantes. .

⁷⁴ Remarquons néanmoins que la question du travail ne sera pas totalement absente des négociations multilatérales. On la retrouvera notamment dans les discussions sur les services, un secteur à forte intensité de main-d'œuvre, et dans celles sur les règles anti-dumping et sur l'investissement. Voir à ce sujet John Croome, *Reshaping the World Trading System. A History of the Uruguay Round*, Genève, World Trade Organization, 1995.

LA GLOBALISATION ET LES DROITS DU TRAVAILLEUR

Les droits internationalement reconnus du travailleur sont apparus au début des années 1980, dans un contexte marqué par une anxiété croissante devant les délocalisations, mais aussi par les critiques des exactions de certains régimes politiques et de la complicité silencieuse des multinationales comme du gouvernement américain à leur sujet. L'activisme de certains groupes humanitaires, religieux ou syndicaux ne fut pas non plus étranger à leur irruption dans le débat sur le SGP puis sur l'autorité de négocier. Les arguments en faveur de leur adoption et de l'obligation de les respecter sont nombreux, mais ils tournent autour de trois principaux : l'argument moral de lutter contre les violations des droits de l'homme, l'argument commercial d'éliminer les pratiques commerciales discriminatoires auxquelles le non-respect de ces droits donne lieu, et l'argument redistributif de lutter contre l'exploitation des travailleurs et l'accaparement des fruits du développement par les entreprises et les oligarchies locales. Dans la mesure où le système des préférences donnait une grande latitude aux gouvernements pour imposer leurs conditions, le renouvellement du SGP servira de porte d'entrée à l'introduction des DTIR.

Comme le rappellent Lance Compa et Jeffrey S. Vogt⁷⁵, le commerce n'est qu'une partie du débat ; c'est également à cette époque que la question de la responsabilité sociale des entreprises et des codes de bonne pratique refait surface. Cette question n'est pas nouvelle, mais alors que jusque-là, le débat avait surtout concerné les États et s'était fait dans les enceintes des grandes institutions internationales, désormais ce sont les entreprises qui sont directement visées et, plutôt que d'attendre des gouvernements des actions qui, de toute façon, ne viendront pas, c'est vers ces dernières que l'activisme des nouveaux humanitaires se tourne. Ainsi, deux mouvements se dessinent en parallèle : l'un, pour introduire dans les accords commerciaux ce que l'on appellera les clauses sociales, et l'autre, pour exiger des entreprises multinationales le respect des droits de l'Homme et des conditions de travail décentes dans leurs filiales ou dans leurs opérations à l'étranger. Ces deux mouvements prennent davantage d'ampleur dans les années 1990 avec la globalisation et convergent dans la même direction, soit : faire reconnaître un ensemble de droits fondamentaux que tout pays doit respecter d'une part et obliger les entreprises à prendre en considération les conditions de travail de leurs employés d'autre part. Et à partir du moment où les discussions, au GATT mais aussi dans toutes les négociations commerciales initiées par les États-Unis, vont de plus en plus porter sur les droits des entreprises, il était inévitable que celui-ci croise celui sur les droits des travailleurs. Le renouvellement du SGP en 1983 avait constitué un premier pas dans cette direction, la loi commerciale de 1984 avait défini ces droits et la loi commerciale de 1988 les avait intégrés dans les objectifs de négociation. À défaut d'avoir pu faire avancer le dossier au GATT, leurs promoteurs vont concentrer leur action sur l'ALENA et forcer la main à l'administration Clinton pour que celle-ci les intègre à la doctrine internationaliste de sa politique étrangère. Désormais, la reconnaissance de ces droits est associée à la recherche non pas d'une alternative à la globalisation, mais d'une globalisation que l'on veut juste et à visage humain.

⁷⁵ *Op. cit.* p. 206.

Le précédent de l'ALENA

Lorsque le Comité des négociations commerciales du GATT entérine *in extremis* le 15 décembre 1993 l'ensemble des accords conclus au cours du cycle de l'Uruguay, un événement extrêmement important venait de se produire un mois plus tôt aux États-Unis : le 17 novembre, la Chambre des représentants ratifiait l'ALENA par une majorité d'à peine 34 voix. Cet accord, et l'accord de libre-échange avec le Canada (ALECA) qui l'a précédé, vient consolider les nouvelles orientations de la politique commerciale américaine, notamment en élargissant les disciplines commerciales aux secteurs des services, de l'agriculture et des achats publics d'une part et en intégrant les droits de propriété intellectuelle et les droits de l'investissement d'autre part. Et tout comme l'ALECA, il vient démontrer qu'à défaut de pouvoir faire avancer rapidement leurs priorités commerciales à l'échelle multilatérale, les États-Unis sont désormais prêts à prendre d'autres voies, voire à s'engager dans des projets plus ambitieux encore comme une zone de libre-échange panaméricaine ou une zone de libre-échange trans-Pacifique (APEC). Soulignons aussi que l'ALENA est le premier accord de libre-échange conclu par les États-Unis avec un pays en développement, le Mexique en l'occurrence, ce qui ne manquera pas de susciter bien des convoitises et de nombreuses demandes analogues mais aussi des divisions profondes dans les rangs démocrates. Finalement et surtout, il s'agit du premier accord qui établit un lien direct entre commerce et normes du travail, et ce même si les normes de travail ne font pas partie de l'accord, mais font l'objet, avec l'environnement, d'un avenant (accord parallèle).

Pour rappeler les faits, l'ALENA suscita débats et controverses pendant la campagne électorale comme on en n'a jamais vu auparavant et plus d'un, dans les syndicats en particulier, reprochera amèrement au nouveau président William J. Clinton d'avoir cédé aux milieux d'affaires en acceptant d'appuyer cet accord. Néanmoins celui-ci demanda la réouverture de l'accord et la négociation de deux avenants, l'un sur le travail et l'autre sur l'environnement. L'avenant sur le travail ne satisfera personne – d'ailleurs rien n'aurait pu y faire puisque les syndicats demandaient le retrait des États-Unis de l'accord -, mais il faut néanmoins reconnaître qu'il élargit considérablement le champ des droits des travailleurs et renoue avec l'esprit de coopération, de prospérité partagée et de progrès social de la Charte de La Havane.

L'accord nord-américain de coopération dans le domaine du travail (ANACT) vise sept (7) objectifs⁷⁶ :

- a) améliorer les conditions de travail et du niveau de vie ;
- b) promouvoir, dans la mesure du possible, les onze principes relatifs au travail pour protéger les droits des travailleurs ;
- c) encourager la coopération pour favoriser l'innovation et relever les niveaux de productivité et de qualité ;
- d) favoriser la publication et l'échange d'informations, la production et la coordination de données et la réalisation d'études conjointes ;
- e) élaborer des activités de coopération en matière de travail fondées sur la réciprocité des avantages ;
- f) promouvoir l'observation et l'application effective, par chacune des Parties, de sa législation du travail ; et
- g) favoriser la transparence dans l'administration de la législation du travail.

Ensuite, l'accord énonce onze (11) principes que les « les parties ont à cœur à promouvoir » et qui sont :

- a) la liberté d'association et la protection du droit d'organisation ;
- b) le droit de négociation collective ;

⁷⁶ <http://www.hrsdc.gc.ca/fr/pt/psait/acdt/02ANACT.shtml>

- c) le droit de grève ;
- d) l'interdiction du travail forcé ;
- e) les protections accordées aux enfants et aux jeunes gens en matière de travail ;
- f) 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 ;
- g) 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 ;
- h) l'égalité de rémunération entre les hommes et les femmes ;
- i) la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles ;
- j) l'indemnisation en cas d'accidents du travail ou de maladies professionnelles ;
- k) la protection des travailleurs migrants.

L'originalité de la liste est de réintroduire dans les droits fondamentaux « l'élimination de la discrimination », un principe que le président Reagan avait bloqué, et de prendre en considération la protection des travailleurs migrants. Précisons néanmoins que seuls trois principes peuvent faire l'objet de pénalités (voire de sanctions), ceux qui portent sur le travail des enfants, le salaire minimum et la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles. Par ailleurs, un certain flottement existait précédemment autour du dernier des cinq DTIR ; le texte de l'ANACT insiste sur la qualité et la productivité. Il rappelle que la « prospérité mutuelle passe par la promotion d'une concurrence fondée sur l'innovation et sur le relèvement des niveaux de productivité et de qualité », mais en même temps il encourage la coopération et invite chacune des parties à faire 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 ».

Enfin, sur le plan institutionnel, on notera que l'ANACT devait relever d'une Commission de coopération dans le domaine du travail, composée du Conseil des ministres du travail et d'un Secrétariat permanent. Par contre, sur le terrain lui-même, la mise en œuvre de l'accord, son suivi et l'examen des plaintes devaient relever des Bureaux administratifs nationaux (BAN).

Concernant les résultats et les effets de cet accord, tous les avis convergent pour souligner les faiblesses institutionnelles et juridiques de l'ANACT et son très faible impact sur les conditions de vie et de travail. Il est indéniable que, rédigé dans un esprit de coopération et dans le respect des institutions nationales, l'ANACT se contente d'obliger chacune des parties à respecter sa législation tout en reconnaissant par ailleurs la qualité de ses lois du travail. De même ne leur est-il que de « prendre à cœur » les principes énoncés, seuls trois principes ayant un caractère obligatoire. Dire que les principes du travail « constituent désormais une charte implicite des travailleurs dans les trois pays de l'ALENA »⁷⁷, est sans doute exagéré, mais soyons justes néanmoins : l'ANACT traduit un changement d'esprit et, à ses débuts du moins, il permet de dénoncer certaines pratiques antisyndicales, de rapprocher les ministères du travail des trois pays et de créer des liens de solidarité transfrontières entre avocats et syndicats. Peut-être l'ANACT aurait-il pu connaître un meilleur sort au lieu de péricliter et de ne plus guère intéresser grand monde, mais, comme le note Dalil Maschino, « le principal problème de l'ANACT est le vide politique qui l'entoure et le prive du soutien institutionnel et des ressources nécessaires à sa progression⁷⁸ ». Sans pressions politiques ni clientèles sociales, les ministères du travail ont délaissé l'ANACT et réduit les budgets et les ressources humaines. Il est difficile cependant de penser qu'il eût été possible d'aller plus loin : d'une part le Mexique mais aussi

⁷⁷ Lance Compa, « L'ALENA et l'ANACT : les enseignements de dix années de mise en œuvre », *Les dimensions sociales de l'intégration économique des Amériques*, Montréal, 2003, p.2. (en ligne).

⁷⁸ Dalil Maschino, *op. cit.*, p. 354.

le Canada ne voulaient pas rouvrir les négociations⁷⁹ et d'autre part, pour obtenir l'appui du Congrès, le président Clinton devait également compter sur les voix républicaines, peu disposées à lui concéder quoi que ce soit.

La reconnaissance internationale des droits au travail

Les négociations de l'Uruguay à peine complétées et sans attendre la signature officielle des accords, les États-Unis vont proposer aux autres Parties contractantes de former un groupe de travail pour étudier la relation entre le commerce et les normes du travail⁸⁰. Certains pays étaient favorables à leur proposition, mais, d'une façon générale, les pays en développement y étaient toujours aussi fortement opposés au motif, entre autres, que vouloir leur imposer des normes minimales de travail, c'était augmenter leurs coûts de production, leur enlever leur seul avantage comparatif et, *in fine*, menacer leur développement⁸¹. Ce point de vue était fallacieux comme le démontrent toutes les études sur les interactions du commerce et du travail⁸², mais aussi hypocrite dans la mesure où les accusations d'unilatéralisme de la part États-Unis ne pouvaient en rien justifier les abus, les mauvais traitements et l'absence de droit. De toute manière il n'a jamais été question pour les États-Unis quoi que ce soit, encore moins d'entraver le commerce. Toujours est-il que si les critiques de la globalisation vont grandissant aux États-Unis et en Europe, il en va de même de l'opposition aux normes sociales et tout particulièrement des « clauses sociales » dans les accords commerciaux.

À première vue, sous l'impulsion des États-Unis, un mouvement semble se dessiner en faveur d'un *New Deal global*⁸³. Le Sommet mondial pour le développement social, tenu à Copenhague en 1995, avait permis de réhabiliter le développement social et de replacer la personne et la dignité humaines au centre de ce développement. Certes, la Déclaration finale se limitait-elle à encourager « le respect

⁷⁹ Le Canada et le Mexique étaient, l'un comme l'autre, opposés à la négociation d'accords parallèles, mais pas pour les mêmes raisons. L'accord de libre-échange avec les États-Unis avait suscité au Canada une vive opposition, tant des milieux nationalistes que syndicaux. Les syndicats craignaient deux choses : l'impact des restructurations sur l'emploi d'une part et l'affaiblissement (voire la fin) du système de protection sociale canadien d'autre part. Les études montrent que, d'une façon générale, les programmes sociaux sont plus étendus et généreux au Canada qu'aux États-Unis, mais lorsqu'on compare les programmes d'une province à l'autre au Canada ou d'un État à l'autre aux États-Unis, la comparaison n'est pas nécessairement à l'avantage du Canada. Sur les débats, voir G. Bruce Doern et Brian W. Tomlin, *Faith & Fear — The Free Trade Story*, Toronto, Stoddart, 1991. Pour une comparaison des normes de travail au Canada et aux États-Unis, voir Richard N. Block, Karen Roberts et R. Oliver Clarke, *Labor Standards in the United States and Canada*, W.E. Upjohn Institute for Employment Research, Kalamazoo, 2003.

⁸⁰ La loi de 1994 donnera à ce groupe de travail quatre objectifs : (1) explorer le lien entre commerce et travail en prenant en considération les différences dans le développement ; (2) examiner les effets sur le commerce international du refus systématique de reconnaître les droits du travailleur ; (3) explorer les moyens d'aborder ces effets ; et (4) développer les moyens de coordonner le programme de travail de ce groupe de travail avec l'OIT. Pour le président Clinton, relancer le débat sur les clauses sociales à l'OMC, c'était aussi une façon habile de détourner l'attention et de faire oublier le débat sur l'ALENA qui avait profondément divisé les Démocrates, tout en coupant court aux critiques en renvoyant le dossier à un nouveau cycle de négociation. La stratégie va porter ses fruits puisque les accords du cycle de l'Uruguay seront ratifiés, à une très forte majorité, le 29 novembre 1994 par la Chambre des Représentants (288 voix pour et 146 voix contre) et le 1^{er} décembre par le Sénat (76 pour et 24 contre). Par contre, la proposition de créer un groupe de travail à l'OMC fera long feu.

⁸¹ C'est l'argument principal que la Banque mondiale retiendra pour rejeter brutalement toute idée de clause sociale dans son rapport de 1995 sur le développement dans le monde. Pour l'organisme, les coûts seraient certainement plus élevés que les bénéfices. La Banque distingue les normes fondamentales, qui relèvent des droits de la personne et sont d'ordre éthique, des normes, comme le salaire minimum ou la santé par exemple, qui se rattachent au développement économique. Dans le cas de ces dernières, appliquer des sanctions commerciales aurait pour conséquence de réduire le commerce et de nuire à ceux que l'on veut aider. Dans le cas des normes fondamentales, l'application de sanctions aurait des effets négatifs sur la communauté internationale d'autant plus importants que le pays concerné est grand. On peut donc s'attendre à ce que seuls les petits seraient sanctionnés, alors que les grands pays où les violations des droits sont sans doute les plus importantes, échapperaient aux sanctions. Mais le risque le plus sérieux, c'est que le lien commerce-normes du travail serve surtout à protéger les intérêts de ceux dont l'activité est menacée par la concurrence de produits moins chers. (Banque mondiale, *World Development Report. Workers in an Integrating World*, 29 juin, 1995, pp. 78-79). Pour une critique de ce rapport, voir Jerome I. Levinson, « A Missed Opportunity: The World Bank's World Development Report 1995. Workers in an Integrating World », Washington, ILRF Publications, 1995.

⁸² Voir par exemple le rapport de l'OCDE de 1996 et plus près de nous le rapport de la Commission mondiale sur la dimension sociale de la globalisation. *Une globalisation juste : créer des opportunités pour tous* (Genève, BIT, 2004) et le rapport conjoint OIT-OMC, *Commerce et emploi. Un défi pour la recherche en matière de politiques* (Genève, 2007).

⁸³ Terry Collingsworth, J. William Goold et Pharis J. Harvey, « Time for a Global New Deal », *Foreign Affairs*, vol. 73, n°1, janvier/février 1994, pp. 8-13. Le même optimisme ressort également d'un rapport de l'OCDE publié en 2000. Malgré certains échecs, le rapport note les progrès réalisés depuis le rapport de 1996 et constate que « la communauté internationale s'est rapprochée d'un consensus politique de dimension internationale sur la définition et la reconnaissance des normes fondamentales du travail ». (OCDE, *Les échanges internationaux et les normes fondamentales du travail*, Paris, OCDE, 2000, p. 33)

universel et effectif et la protection de l'ensemble des droits de l'homme et de ses libertés fondamentales », mais suite à certains travaux du BIT, la conférence reconnaîtra néanmoins que certains droits comme la liberté syndicale, la négociation collective, l'interdiction du travail forcé et l'abolition du travail des enfants devaient faire partie de ces droits fondamentaux. La question de la mise en œuvre de ces droits demeure cependant ouverte ; celle de lier commerce et travail bien davantage encore. En fait, si les pays en développement étaient très largement opposés aux clauses sociales, l'OIT n'y était non plus guère très favorable ; elle l'était encore moins à l'application de sanctions commerciales en cas de non-respect. Michel Hansenne avait d'ailleurs cherché à couper court à ce débat, et il y mettra même un terme en avril 1995, arguant que : (1) la régulation du commerce international relève de la compétence exclusive de l'OMC ; (2) la promotion des normes du travail doit reposer sur la coopération et la persuasion, non sur la coercition et les sanctions commerciales. Il défendra la même position lors du Sommet social des Nations Unies à Copenhague⁸⁴. L'OIT ne voulait pas non plus restreindre son action, encore moins mettre de l'ordre dans le fouillis de ses conventions, dont un grand nombre était soit obsolète soit sans aucune portée réelle. C'était sans compter sur l'obstination du président Clinton, ni sur la stratégie de *forum shifting* que les Américains utiliseront une fois de plus : si, à Genève, tant à l'OMC qu'à l'OIT, le débat était bloqué, pourquoi ne pas déplacer le débat à Paris, à l'OCDE où les possibilités de trouver un consensus étaient plus grandes⁸⁵ ?

Saisi du dossier, le Secrétariat de l'OCDE commande alors une étude « afin d'analyser les domaines dans lesquels la libéralisation des échanges et le renforcement du système multilatéral devraient peut-être encore progresser. L'un de ces domaines concerne les échanges, l'emploi et les normes du travail reconnues à l'échelon international, notamment ... les mécanismes actuels propres à promouvoir les normes fondamentales du travail dans le monde »⁸⁶. Le texte est prudent à souhait mais l'étude qui en sort marque un tournant dans le débat. S'appuyant sur les conclusions du Sommet de Copenhague, les auteurs du rapport retiennent quatre normes du travail, qualifiées de fondamentales. Elles incarnent des droits importants de l'être humain, découlent de la Déclaration universelle des droits de l'homme et « constituent le cadre dans lequel les autres normes prennent tour leur sens ». Ce sont :

- (1) la liberté syndicale et le droit de négociation collective, c'est-à-dire le droit des travailleurs d'adhérer aux syndicats de leur choix et de négocier librement leurs conditions de travail avec leurs employeurs ;
- (2) l'abolition des formes du travail des enfants qui constituent une *exploitation*, comme la servitude pour dettes et les types de travail qui mettent en danger la santé et la sécurité des enfants ;
- (3) l'interdiction du travail forcé, sous la forme de l'esclavage et du travail obligatoire) ; et
- (4) l'absence de discrimination dans l'emploi, c'est-à-dire le droit de tous les travailleurs au même respect et au même traitement⁸⁷.

L'étude de l'OCDE rompt avec l'approche traditionnelle de l'OIT : il n'est pas nécessaire de viser plus quand un nombre minimal de droits et de conventions afférentes suffit. Par contre, elle ne retient qu'une seule catégorie de normes : celles qui relèvent des droits de l'homme, ou du moins qu'elle juge comme tel. Celles qui relèvent des droits économiques et sociaux ainsi exclues, sans autre forme de

⁸⁴ ILO, *Defending Values, Promoting Change, Social Justice in a Global Economy: An ILO Agenda*, Genève, Report of the Director General, 1994.

⁸⁵ Rappelons que la même stratégie sera utilisée pour l'investissement, mais le projet le négocier en catimini un accord multilatéral sur l'investissement négocié à l'OCDE ne connaîtra pas plus de succès.

⁸⁶ OCDE, *Le commerce, l'emploi et les normes du travail. Une étude sur les droits fondamentaux des travailleurs et l'échange international*, Paris, 1996, p. 3.

⁸⁷ OCDE, *op. cit.* p. 28. L'OCDE adopte dans ce rapport un ton fort conciliant, rejetant l'argument selon lequel le respect des normes a un impact négatif sur la compétitivité des économies en développement.

procès : « D'autres normes du travail, comme l'aménagement du temps de travail ou la législation sur le salaire minimum, ne correspondent pas à des droits fondamentaux de l'homme »⁸⁸. Sur ce plan, l'étude préfère s'en remettre à la croissance économique et aux effets positifs du commerce sur celle-ci. Enfin, les auteurs de l'étude ne ferment pas la porte aux clauses sociales ni à l'idée de mettre les disciplines de l'OMC au service des normes fondamentales du travail, mais ils soulignent, avec raison d'ailleurs, que le système commercial multilatéral n'a pas été conçu à cet effet et que, pour qu'il en soit ainsi, il faudrait un consensus politique, qui n'existe pas. Il en va de même de l'idée de subordonner l'aide au développement au respect de ces normes. Ils préférèrent s'en remettre à l'OIT et à son système de contrôle, jugé assez efficace même s'il serait souhaitable d'accroître le rôle de l'organisme.

Suite à cette étude, l'OCDE va apporter un appui moral très important à la reconnaissance universelle de quatre normes fondamentales, ce que, dans le fond, l'OIT, empêtrée dans son fatras de conventions et son approche morale du dialogue, n'était jamais parvenue à faire. En revanche, l'organisme exclut du champ des normes fondamentales des normes comme le salaire minimum ou la protection sociale au motif qu'il s'agit de normes « endogènes » dans le sens qu'elles dépendent du développement économique⁸⁹. L'OCDE préfère s'en tenir au présupposé classique en vertu duquel le progrès social accompagne le développement ; cela lui permet de renvoyer dos à dos aussi bien les pays qui craignent que le respect de ces normes n'entrave leur développement que ceux qui en appellent à la concurrence loyale pour demander l'inclusion des conditions de travail. Dans le premier cas, le non-respect des normes fondamentales peut constituer un frein à l'efficacité économique et au développement ; dans le second, tout laisse à penser que les normes fondamentales sont mieux respectées dans les secteurs exposés à la concurrence internationale que dans les secteurs protégés.

Une telle conclusion ne pouvait pas satisfaire les États-Unis, encore moins ceux pour qui le progrès économique et social ne se réduit pas à la simple équation d'un commerce libre accompagné d'une reconnaissance universelle d'un petit noyau de droits de l'homme définis comme fondamentaux. Toujours est-il que le dossier va rebondir à l'OMC, lors de la première conférence ministérielle tenue à Singapour en décembre 1996. La conférence fut extrêmement houleuse ; le directeur général de l'OIT y subit un sort humiliant et la proposition américaine de mettre sur pied un groupe de travail sur les interactions du commerce et du travail fut rejetée. Quant à la déclaration finale, elle ne fut acceptée qu'*in extremis*, après que les États-Unis aient menacé de ne pas la signer si aucune mention n'était faite aux droits du travail⁹⁰. Le résultat ne fut toutefois pas totalement négatif puisque celle-ci reconnaît la compétence exclusive de l'OIT en matière de normes du travail⁹¹ et condamne « l'usage des normes du travail à des fins protectionnistes ». C'est peu, et d'ailleurs le texte est tout à fait contradictoire puisque, après avoir réitéré le principe de la concurrence loyale dans le commerce, il est précisé que l'avantage comparatif des pays en développement à bas salaires « ne doit en aucune façon être remis en question ». Comprenez qui pourra...

L'un des effets inattendus de cette déclaration fut de redonner du prestige à l'OIT et de contraindre l'organisation à se pencher, cette fois sérieusement, sur la question des normes fondamentales du

⁸⁸ *Ibidem*. p. 28.

⁸⁹ Raymond Torres, « les normes du travail et les échanges », *L'Observateur de l'OCDE*, n° 202, octobre-novembre 1996, p. 11.

⁹⁰ Voir à ce sujet Virginia Leary, « The WTO and the Social Clause: Post-Singapore », *European Journal of International Law*, vol. 8, n° 1, 1997, pp. 118-122.

⁹¹ « 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 ». (http://www.wto.org/French/thewto_f/minist_f/min96_f/wtodec_f.htm)

travail. Comme le dira Michel Hansenne, la balle était effectivement dans le camp de l'OIT. C'est lors de la Conférence internationale annuelle du travail tenue en juin 1998 que la question sera traitée. La conférence fut intense et les dissensions nombreuses. Les États-Unis auraient souhaité que les États retiennent la liste des principes contenus dans l'ANACT⁹², mais *in fine*, les pays finirent par s'entendre sur une déclaration de principe, la *Déclaration sur les principes et les droits fondamentaux au travail*, qui reconnaissait quatre droits fondamentaux qu'avait retenus l'OCDE, soit

- la liberté d'association et le droit d'organisation et de négociation collective,
- l'abolition du travail forcé,
- l'abolition du travail des enfants et
- la non-discrimination dans l'emploi⁹³.

Les États-Unis n'en resteront toutefois pas là. Forts de ce succès, bien que très modeste, ils reviendront à la charge, avec un slogan très porteur : la globalisation avec un visage humain. Tout d'abord, le sommet du G-8, tenu à Cologne en juin 1999, insiste à son tour sur l'importance d'une « coopération effective » entre l'OMC et l'OIT sur les dimensions sociales de la globalisation et de la libéralisation des échanges. Puis, en novembre 1999, les États-Unis proposent à nouveau la création d'un groupe de travail du commerce et du travail à l'OMC, au motif que cela allait dans le sens de la déclaration ministérielle de Singapour. D'autres propositions seront faites, notamment celle de l'Union européenne de créer un Forum de travail OMC-OIT⁹⁴, mais toutes recevront une fin de non-recevoir de la part des pays en développement. Enfin, ils mettront cette question à l'ordre du jour de la troisième conférence ministérielle de l'OMC qui sera organisée à Seattle en décembre 1999, mais celle-ci s'achève dans la discorde et le chaos⁹⁵.

L'accord de libre-échange avec la Jordanie

L'échec de la conférence ministérielle de Seattle, auquel il faut ajouter le refus du Congrès de renouveler l'autorité de négocier, va laisser des traces profondes et diviser plus que jamais le Congrès en deux camps : d'un côté, ceux qui veulent lier étroitement commerce et travail au nom du progrès social et, de l'autre, ceux qui s'en tiendront à la ligne classique du commerce générateur des revenus, des richesses et, donc, du bien être. Malgré cette division, bipartisane en fait, les Républicains se rangeant dans le camp des premiers et les Démocrates dans celui des seconds, certains compromis vont néanmoins commencer à se dessiner ; d'abord pour élargir les programmes d'aide à l'ajustement commercial, puis pour renforcer les normes du travail dans la législation commerciale. Parallèlement, les défenseurs des droits de l'homme vont reprocher vivement au président Clinton d'avoir cédé aux

⁹² Selon Lewis Karesh du Bureau du représentant au commerce, les États-Unis auraient souhaité faire adopter la liste des principes contenus dans l'ANACT, mais les pays en développement n'étaient pas prêts à aller aussi loin. (« American Approaches to the Labor Provisions of Trade Agreements », présentation faite dans le cadre de l'atelier, *Labour Provisions of Trade Agreements: Toward a Common Approach?*, Ottawa, HRSDC, 11 avril 2007)

⁹³ Il s'agit, précisons-le, d'un consensus minimal sur un certain nombre de droits de l'homme que tout pays membre de l'OIT a l'obligation de respecter, qu'il ait ou non signé les conventions afférentes, mais constatons au moins deux choses. Premièrement, les deux listes de droits sont très en deçà de ce que l'on retrouve dans la Déclaration de Philadelphie de 1944 et dans la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 (tableau 2). Et deuxièmement, l'esprit dans lequel a été rédigée la Déclaration de 1998 relative aux principes et droits fondamentaux au travail a peu de chose à voir avec l'esprit de la Déclaration de Philadelphie : il ne s'agit plus de reconnaître que le travail n'est pas une marchandise, mais que le travailleur a, en tant que personne, des droits. Sur la conférence et la position du Canada, voir Nathalie O'Neil, « Conférence internationale du travail de 1998 », *Gazette du travail*, vol. 1, n° 3, 1998, pp. 112-117.

⁹⁴ Un peu sur le modèle de Forum de stabilité financière auquel participent notamment le FMI, la BM et la BRI.

⁹⁵ Lors de la deuxième conférence ministérielle, le président Clinton avait invité l'OMC et l'OIT à coopérer étroitement pour s'assurer que le commerce contribue effectivement au relèvement des niveaux de vie et respecte les droits des travailleurs comme les droits de l'homme. Mais la conférence sera principalement consacrée à la célébration du cinquantenaire du GATT et rien de nouveau en sortira. En marge de la conférence de Seattle, le président Clinton donnera une entrevue au cours de laquelle, fort candidement, il se déclarera en faveur des clauses sociales et d'un système progressif de sanctions commerciales. Cette déclaration, mal à-propos, suscitera l'ire des pays en développement. Sur les débats, voir Susan Aaronson, *Taking Trade to the Streets: The Lost History of Public Efforts to Shape Globalization*, Ann Arbor, Michigan, The University of Michigan Press, 2001.

intérêts commerciaux en accordant de façon permanente à la Chine le traitement commercial de la nation la plus favorisée, ce qui allait lui ouvrir les portes de l'OMC, mais on peut penser aussi que cette concession, majeure précisons-le, était peut-être le prix à payer pour obtenir en contrepartie la mise à niveau des droits du travailleur avec les autres dispositions commerciales dans les accords négociés par les États-Unis⁹⁶. En revanche, tous les observateurs sont unanimes pour dire que l'accord de libre-échange signé avec la Jordanie le 24 octobre 2000 et ratifié à l'unanimité par le Congrès moins d'un an plus tard, constitue une importante avancée pour les clauses sociales.

Contrairement à l'ANACT, l'accord de libre-échange avec la Jordanie inclut, en effet, les normes du travail dans le corps du texte (article 6) et, par le fait même, en impose le respect aux parties contractantes. Tout comme l'ANACT, l'accord insiste sur le respect et l'amélioration des lois du travail, mais il va plus loin et impose des contraintes fortes aux parties contractantes :

- Celles-ci s'engagent à respecter les droits fondamentaux au travail de l'OIT et les DTIR⁹⁷ et à les incorporer dans leur législation du travail, ce qui donne un certain poids à l'obligation qu'ont les parties de respecter leur législation du travail⁹⁸. Le paragraphe 6 précise cependant que « labor laws » means statutes and regulations, or provisions thereof, that are directly related to the following internationally recognized labor rights ... », ce qui limite les obligations des parties aux seuls DTIR.
- Les normes du travail (et environnementales) sont, comme toutes les autres dispositions de l'accord, sujettes au mécanisme de règlement des différends. Des sanctions commerciales seraient ainsi envisageables, mais une lettre d'entente fut signée en juillet 2001 à l'effet que les deux pays s'efforceraient de résoudre les différends sans recourir au mécanisme d'une part et qu'en cas de recours, aucune sanction qui aurait pour résultat de bloquer le commerce ne serait prise⁹⁹. On aboutit ainsi au résultat que l'application des dispositions relatives au travail dépend en grande partie du bon vouloir des parties contractantes.
- L'accord souligne également que les normes du travail ne doivent pas être utilisées pour encourager le commerce¹⁰⁰. Cette disposition ne doit pas surprendre dans la mesure où restreindre ou affaiblir les normes du travail dans le but de diminuer les coûts de production constitue une pratique commerciale injustifiée, et donc sujette à sanction.

⁹⁶ La reconnaissance de ce statut suscita de vifs débats aux États-Unis, mais, contrairement à ce qu'il en fut du Japon, le débat ne fut pas porté devant l'OMC. La question du respect des droits du travail, incluant le travail forcé, n'en continue pas moins de susciter de très vives critiques et d'alimenter les controverses sur les pratiques commerciales de la Chine. Le rapport annuel de la Commission sur la Chine consacre de longues pages aux entorses aux droits de l'homme et aux droits du travailleur. Il faut cependant noter un changement de langage. Ainsi le rapport de 2007 se contente-t-il de dire que : « The Chinese government does not fully respect internationally recognized worker rights », alors que dans les rapports précédents, il était dit que le gouvernement ne respectait pas ces droits. (Congressional-Executive Commission on China, Annual Report, 2007, Washington, p. 56.

⁹⁷ « 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 ». L'accord reprend la liste des cinq DTIR, soit pour mémoire : le droit d'association, le droit à la syndicalisation et à la négociation collective, la prohibition de toute forme de travail forcé ou obligatoire, l'âge minimum pour le travail des enfants, et des conditions de travail acceptables pour ce qui concerne le salaire minimum, les heures de travail, et la sécurité et la santé au travail.

⁹⁸ L'accord demande aux parties de voir à s'assurer (*strive to ensure*) que les droits du travailleur soient reconnus et protégés par la loi nationale ([...] *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.* (art. 6.3). La formule « strive to ensure » reviendra dans les accords ultérieurs. La formule est ambiguë. Pour certains, il ne s'agit que d'un vague engagement qui ne lie pas les parties ; pour d'autres au contraire, la formule est semblable à « take steps » et oblige les parties à mettre effectivement en œuvre les droits du travailleur, et ce, dans un délai raisonnable. Voir à ce sujet Carol J. Pier, « Workers' Rights Provision in Fast Track Authority, 1974-2007: An Historical Perspective and Current Analysis », *Indiana Journal of Global Legal Studies*, vol. 13, n° 1, janvier 2006, pp. 77-103.

⁹⁹ On peut penser que, tout comme dans le cas du Maroc, les États-Unis souhaitent utiliser cet accord pour promouvoir l'idée de développement par le commerce et qu'en conséquence, il n'était guère opportun de faire des normes du travail un objet de litige. De plus, le mécanisme de règlement des différends est une arme à double tranchant. Dans un domaine où les États-Unis n'ont guère de leçons à donner aux autres, le gouvernement pourrait rapidement être confronté à des pressions de la part de syndicats ou d'ONG pour que des poursuites soient engagées contre eux.

¹⁰⁰ L'accord ne fait toutefois pas référence aux investissements.

- L'accord reconnaît enfin que la coopération entre les parties offre les meilleures possibilités d'améliorer les standards. Il ne prévoit pas cependant de mécanisme particulier, la coopération et l'assistance technique et économique relevant du *Joint Committee*.

La liste des droits au travail est plus restrictive que celle que l'on retrouve dans l'ANACT. On ne retrouve plus le droit de grève, l'élimination de la discrimination dans l'emploi, l'égalité de rémunération entre les hommes et les femmes et la protection des travailleurs migrants. On peut donc parler de recul en la matière, mais, en même temps, en combinant les deux listes de droits, celle de l'OIT et la leur, les États-Unis reconnaissent une nouvelle fois (1) que les droits du travailleur sont des droits fondamentaux, (2) que les conditions de travail font partie des droits fondamentaux et (3) que les lois du travail doivent intégrer ces droits fondamentaux, être respectées et ne pas être affaiblies aux fins de créer un avantage artificiel.

La littérature accorde beaucoup d'attention à l'ALE avec la Jordanie, mais il convient de mentionner également, avant de conclure cette section, la loi sur le commerce et le développement de 2000 (*Trade and Development Act of 2000*). La loi avait pour objet en place un système préférentiel particulier en faveur des pays d'Afrique subsaharienne, mieux connu sous son acronyme AGOA (*African Growth and Opportunity Act*). La loi renouvellera également le système de préférences en faveur des pays du Bassin des Caraïbes (*U.S.-Caribbean Basin Trade Partnership Act* (CBTPA)), et, dans leur cas comme dans celui des pays d'Afrique, elle recommandera au président de prendre en considération le respect des normes du travail dans la désignation des pays éligibles aux programmes. Il n'est pas fait référence aux Principes et droits fondamentaux au travail (PDFT) adoptés par l'OIT en 1998, mais aux DTIR. Dans le cas des pays d'Afrique subsaharienne, il est précisé que le Président devra déterminer si le pays « has established, or is making continual progress toward establishing (F) protection of internationally worker rights », alors que dans le cas des pays du Bassin des Caraïbes, il devra évaluer « The extent to which the country provides internationally recognized worker rights, including... ». Il lui est également demandé de vérifier « Whether the country has implemented its commitments to eliminate the worst forms of child labor, as defined in section 507(6) of the Trade Act of 1974 ». Il y a renforcement des exigences dans le cas du système préférentiel caribéen, mais une grande liberté d'action est néanmoins laissée au Président.

Propos d'étape

Dans les années 1980, la réciprocité était au centre des débats sur la politique commerciale mais déjà, le regard de l'administration est tourné dans d'autres directions. La défense des droits économiques des entreprises, la haute technologie et les services deviennent de nouvelles priorités. Avec la globalisation des marchés dans les années 1990, la réciprocité deviendra de plus en plus difficile à faire respecter. Les marchés sont de plus en plus ouverts, les entreprises étendent et réorganisent en conséquence leurs réseaux et les chaînes de valeur traversent les frontières. En signant un accord de libre-échange avec le Canada immédiatement suivi d'un nouvel accord avec cette fois le Mexique et le Canada, l'ALENA, les États-Unis n'ont pas fait que suivre l'Europe dans la voie du régionalisme économique et de « l'intégration en profondeur » ; ils ont remis le bilatéralisme à l'ordre du jour pour en faire l'instrument de leur nouvel agenda commercial. Sur le plan des principes comme sur le plan institutionnel, celui-ci ne se démarque pas du multilatéralisme ; il est de type contractuel et repose sur l'égalité de traitement et la non-discrimination. Ce qui en fait l'originalité, c'est deux choses : d'une part la reconnaissance et la définition des droits des entreprises passent dans les négociations au premier rang des priorités, devant l'ouverture des marchés, et d'autre part il en élargit considérablement le champ pour y inclure notamment les services et les contrats publics. Le principe

de réciprocité demeure, mais d'autres principes surgissent, dont celui de neutralité économique qui est au cœur du projet libéral. La signature de l'ALECA et bien davantage encore celle de l'ALENA ne tromperont personne ; ces deux accords viennent bouleverser les règles établies et, tout en créant d'importants précédents, il augurent des trajectoires nouvelles que les États-Unis voulaient faire prendre au système commercial multilatéral. Les accords d'Uruguay n'iront, certes, pas aussi loin que l'ALENA, mais la voie était désormais tracée et, à défaut de pouvoir y avancer aussi rapidement qu'ils le voudront, les États-Unis s'enfonceront toujours plus loin dans le bilatéralisme, non sans être suivis par de plus en plus de pays qui y trouvent également beaucoup plus d'avantages que d'inconvénients.

Comme nous avons tenté de le montrer dans cette section, la question des normes du travail resurgit avec le retour en force des « réciprotariens »¹⁰¹ dans les années 1990, mais si le principe de loyauté commerciale doit s'appliquer autant aux conditions de travail qu'aux autres conditions de production, c'est davantage sur le terrain des droits que sur celui de la concurrence que le débat va s'engager. En effet, pour reprendre une formule souvent utilisée, si Mickey Mouse a des droits pourquoi ceux qui travaillent pour Mickey Mouse n'en auraient-ils pas ? Et à partir du moment où les droits des entreprises sont reconnus dans les accords commerciaux, pourquoi ceux des travailleurs ne le seraient-ils pas ? La crainte des délocalisations et l'insécurité économique vont peser dans les débats et lui donner un ton souvent démagogique, particulièrement au Congrès où le consensus autour du commerce qu'avait permis la réciprocité se fissure, mais la question des normes du travail et celle des clauses sociales qui l'accompagne n'auraient pu susciter autant de controverses si elles ne touchaient pas aussi aux fondements mêmes du système libéral que les États-Unis s'évertuent de mettre en place depuis la Guerre à l'échelle du monde entier. Leurs initiatives pour intégrer les droits du travail dans les accords commerciaux suscitèrent une levée de boucliers de la part des pays en développement, mais ne perdons pas de vue pour autant qu'ils eurent également beaucoup de difficultés à rallier leurs partenaires et alliés traditionnels. En fait, si, au bout du compte, la Communauté internationale a fini par se rallier, à contrecœur, au point de vue de l'OCDE pour reconnaître un noyau dur de droits fondamentaux au travail, on constatera néanmoins premièrement que les conditions de travail et les salaires ne figurent pas parmi ces droits et deuxièmement qu'il n'y a pas eu d'accord sur les moyens de les faire respecter, encore moins sur la nécessité de les inclure dans les accords commerciaux¹⁰². En outre, les décisions qui ont été prises ne résolvent pas grand-chose. Le texte de la Déclaration de Singapour est très ambigu, avec pour conséquence que les pays en développement disposent d'un puissant alibi pour traîner les pieds dans la mise en œuvre de principe puisque les normes de travail ne doivent pas être utilisées à des fins protectionnistes ni remettre en question « l'avantage comparatif des pays, en particulier des pays en développement à bas salaires ». Quant à l'OIT elle-même, même si son rôle dans la promotion des normes du travail est reconnu, non seulement l'organisation n'a-t-elle guère qu'une influence morale, mais on peut se demander aussi si elle-même n'a pas accepté qu'à contrecœur de mandat, finalement restrictif, qu'on lui a donné.

Au bout du compte, on peut dire que les déconvenues américaines furent nombreuses, le naufrage de la conférence de l'OMC tenue à Seattle, en sol américain, n'étant pas la moindre¹⁰³. Pourtant, ce

¹⁰¹ Jagdish Bhagwati et Douglas Irwin, « The Return of Reciprocitarians : U.S. Trade Policy Today », *The World Economy*, 1987, vol. 10, pp. 109-130.

¹⁰² Voir à ce sujet, Sandra Polaski, « Protecting Labor Rights through Trade Agreements: An Analytical Guide », *Journal of International Law and Policy*, vol. 10, n° 1, juillet 2004, pp. 13-25. Pour un point de vue différent, voir Keith E. Maskus, « Should Core Labor Standards be Imposed Through International Trade Policy? », *World Bank Policy Research Paper*, n° 1817, 1997.

¹⁰³ Sur un autre plan, celui de la responsabilité sociale des entreprises, les initiatives de l'administration Clinton ne connurent guère plus de succès, sinon que, là aussi, elles contribueront à relancer le débat et à obliger les organisations internationales à se pencher sur la question. Ainsi, on relèvera que l'OCDE procéda en 2000 à une mise à jour de ses Principes directeurs à l'intention des entreprises multinationales de façon à y inclure les normes fondamentales du travail. On les retrouve dans le chapitre IV traitant de l'emploi et des relations professionnelles. Ces principes ne s'appliquent, bien entendu, qu'aux pays membres de l'OCDE, mais près de 90 % des investissements directs dans le monde proviennent de ces pays et, à ce jour, c'est le seul code international sur l'investissement qui est suivi d'effets.

n'est pas faite pour l'administration d'avoir ménagé ses efforts, surtout sous le second mandat du président Clinton, pour donner à la globalisation un visage humain et chercher ainsi à s'inscrire de plain-pied dans la tradition mélioriste de l'internationalisme libéral, celle des présidents Roosevelt, Truman et Kennedy. Il faut dire que si les autres pays étaient peu disposés à reconnaître les interactions du commerce et du travail, la position des États-Unis n'était pas toujours très claire non plus, encore moins toujours très cohérente, surtout lorsqu'il s'agissait de mettre eux-mêmes en œuvre les principes défendus avec opiniâtreté dans les fora internationaux. Les critiques de la position officielle étaient d'ailleurs aussi fortes aux États-Unis mêmes qu'à l'étranger. Ainsi par exemple, l'octroi de la NPF de façon permanente à la Chine fut pour les défenseurs des droits de l'homme une immense déception mais il ne s'agit que d'un exemple parmi d'autres¹⁰⁴. Sans insister sur la faiblesse des programmes sociaux aux États-Unis mêmes ou sur l'antisindicalisme très profond dans certains États, on peut également s'interroger sur leur légitimité à presser les autres pays à signer les conventions de l'OIT relatives aux normes du travail lorsque eux-mêmes n'en ont signé que deux d'entre elles (tableau 2), voire même à accorder plus d'importance à leur propre liste qu'à celle de l'OIT¹⁰⁵. Certes, l'administration arguera toujours que les lois américaines intègrent et respectent les principes de l'OIT, voire que les États-Unis ne peuvent signer des conventions internationales qui soulèveraient dans leur application des problèmes d'ordre constitutionnel, mais comme le montre le tableau comparatif des normes du travail, il n'en demeure pas moins (1) que leurs DTIR ne reconnaissent pas le principe de non-discrimination (encadré 4), (2) que ceux-ci priment dans les accords sur les droits de l'OIT, (3) que l'interprétation de ces droits est laissée à la très grande discrétion du Bureau du Représentant au commerce et du Département d'État, et (4) qu'ils dissocient clairement les droits qui relèvent des droits de l'Homme de ceux qui relèvent du développement¹⁰⁶.

¹⁰⁴ Les violations des droits des travailleurs et des droits de l'homme ont continuellement été dénoncées par les activistes, mais l'administration, malgré ses sympathies avouées, a toujours choisi la voie de la prudence et de la patience. La crainte de brusquer les pays en développement explique sans doute pourquoi on a, d'une façon générale, préféré la coopération et l'octroi de certaines facilités aux pays qui respectaient ces droits aux sanctions commerciales, voire financières. Mais d'autres facteurs peuvent être invoqués, dont deux en particulier : la défense des intérêts commerciaux et stratégiques d'une part et la conviction qu'il fallait donner du temps au temps et laisser le commerce faire son œuvre, quitte à exercer des pressions morales, d'autre part. Une telle approche ne pouvait, certes, pas satisfaire les défenseurs des droits de la personne, mais le réalisme et la diplomatie, notamment la diplomatie commerciale, n'ont jamais perdu leurs droits.

¹⁰⁵ « The USTR argues that this alternative to *enforceable* ILO standards does two things: First, it promotes strong laws and thereby serves as a catalyst to raise Peruvians out of poverty and thus lessen pressure on children to work to make ends meet. Second, it assures that U.S. state and federal laws are not subject to vague challenges that might pre-empt them in cases where ILO standards differ from U.S. laws. (M. Angeles Villarreal et Mary Jane Boll, *Peru Trade Promotion Agreement: Labor Issues*, CRS Report for Congress, 23 octobre 2006, p. 5). Il faut également noter que les dispositions relatives au respect des lois du travail ne s'appliquent, dans le cas des États-Unis, qu'aux seules lois fédérales.

¹⁰⁶ Voir à ce sujet Philip Alston et James Heenan, « Shrinking the International Labor Code : An Unintended Consequence of the 1998 ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work? », *New York University Journal of International Law and Politics*, vol. 36, n° 2-3, 2004, pp. 221-264).

Encadré 4 Normes internationales du travail			
Internationally Recognized Worker Rights (Trade and Tariff Act of 1984)	Labor Principles (The North American Agreement on Labor Cooperation (NAALC), 1993)	Core Labour Standards (ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, 1998)	Internationally Recognized Labor Rights (U.S.-Peru Trade Promotion Agreement (PTPA), Chapter 17)
<ol style="list-style-type: none"> 1. The right of association 2. The right to organize and bargain collectively 3. A prohibition on the use of any form of forced or compulsory labor 4. A minimum age for the employment of children 5. Acceptable conditions of work with respect to minimum wages, hours of work, and occupational safety and health. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Freedom of association and protection of the right to organize 2. The right to bargain collectively 3. The right to strike 4. Prohibition of forced labor 5. Labor protections for children and young persons 6. Minimum employment standards 7. Elimination of employment discrimination 8. Equal pay for women and men 9. Prevention of occupational injuries and illnesses 10. Compensation in cases of occupational injuries and illnesses 11. Protection of migrant workers 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Freedom of association and the right to collective bargaining 2. The elimination of forced and compulsory labour 3. The abolition of child labour, (and prohibition on the worst forms of child labor) 4. The elimination of discrimination in the workplace. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. freedom of association 2. the effective recognition of the right to collective bargaining 3. the elimination of all forms of forced or compulsory labor 4. the effective abolition of child labor, a prohibition on the worst forms of child labor, and other labor protections for children and minors 5. the elimination of discrimination in respect of employment and occupation ; and 6. acceptable conditions of work with respect to minimum wages, hours of work, and occupational safety and health.

Encadré 5 Internationally Recognized Worker Rights

The 1984 Generalized System of Preferences (GSP) Renewal Act requires reporting on worker rights in GSP beneficiary countries. It states that internationally recognized worker rights include: "(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." All five aspects of worker rights are discussed in each country report under the section heading "Worker Rights." The discussion of worker rights considers not only laws and regulations but also their practical implementation.

Governments are expected to take steps over time to achieve the higher levels specified in such standards. However, this flexibility applies only to internationally recognized standards concerning working conditions, not to the basic human rights standards, such as freedom of association, the right to organize and bargain collectively, the prohibition of forced labor and child labor, and the absence of discrimination in employment. Some specific guidelines derived from international standards are discussed below.

1. « The right of association » has been defined by the ILO to include the right of workers and employers to establish and join organizations of their own choosing without previous authorization; to draw up their own constitutions and rules, elect their representatives, and formulate their programs; to join in confederations and affiliate with international organizations; and to be protected against dissolution or suspension by administrative authority.
2. « The right of association » includes the right of workers to strike. While it is generally accepted for strikes to be restricted in essential services, the interruption of which would endanger the life, personal safety, or health of a significant portion of the population, and in the public sector, these restrictions must be offset by adequate safeguards for the interests of the workers concerned (for example, mechanisms for mediation and arbitration, due process, and the right to judicial review of legal actions). Reporting on restrictions on the ability of workers to strike generally includes information on any procedures that may exist for safeguarding workers' interests.
3. « The right to organize and bargain collectively » includes the right of workers to be represented in negotiating the prevention and settlement of disputes with employers, the right to protection against interference, and the right to protection against acts of antiunion discrimination. Governments should promote mechanisms for voluntary negotiations between employers and workers and their organizations. Coverage of the right to organize and bargain collectively includes a review of the extent to which collective bargaining takes place and the extent to which workers, both in law and practice, are protected against antiunion discrimination.
4. « Forced or compulsory labor » is defined as work or service exacted under the menace of penalty and for which a person has not volunteered. "Work or service" does not apply where obligations are imposed to undergo education or training. "Menace of penalty" includes loss of rights or privileges as well as penal sanctions. The ILO has exempted the following from its definition of forced labor: compulsory military service, normal civic obligations, certain forms of prison labor, emergencies, and minor communal services. Constitutional provisions concerning the obligation of citizens to work do not violate this right so long as they do not take the form of legal obligations enforced by sanctions and are consistent with the principle of "freely chosen employment."
5. « Prohibition of child labor and minimum age for employment » concerns the effective abolition of child labor by raising the minimum age for employment to a level consistent with the fullest physical and mental development of young people. ILO Convention 182 on the "worst forms of child labor" identifies anyone under the age of 18 as a child and specifies certain types of employment as "the worst forms of child labor". These worst forms of labor include slavery, debt bondage, forced labor, forced recruitment into armed conflict, child prostitution and pornography, involvement in illicit activity such as drug production or trafficking, and "work which, by its nature, or the circumstances in which it is carried out, is likely to harm the health, safety or morals or children." In limited circumstances, ILO Convention 182 permits the employment of children between the ages of 16 and 18 in what the convention describes as an "unhealthy environment," if adequate protective measures have been taken.
6. « Acceptable conditions of work » refers to the establishment and maintenance of mechanisms, adapted to national conditions, that provide for minimum working standards, that is: wages that provide a decent living for workers and their families; working hours that do not exceed 48 hours per week, with a full 24-hour day of rest; a specified number of annual paid leave days; and minimum conditions for the protection of the safety and health of workers.

Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, *Country Reports on Human Rights Practices*. 2006, Annexe B, mars 2007.

DE LA LOI COMMERCIALE DE 2002 À L'ACCORD DE LIBRE-ÉCHANGE AVEC LE PÉROU

Dans une nouvelle étude publiée en 2000, l'OCDE notait avec satisfaction les progrès réalisés tant dans la reconnaissance, la promotion et le respect des normes fondamentales du travail dans le monde que dans l'accroissement de la portée et de la densité des mécanismes de suivi. Effectivement, les initiatives sont nombreuses et impliquent de plus en plus les entreprises. Les organisations financières internationales, malgré leurs réserves initiales, tiennent également désormais compte des dimensions sociales du développement et un timide consensus a commencé à émerger au sein de la communauté internationale pour reconnaître l'existence d'une corrélation positive entre le commerce, le développement et le travail décent. Le scepticisme, pour ne pas dire l'opposition, demeure cependant toujours aussi grand quant à l'utilité et à l'efficacité des clauses sociales et des mécanismes d'intervention commerciale pour promouvoir et faire respecter les normes du travail. Il en va de même de la redistribution des gains du commerce et de l'amélioration des conditions de travail qui doit suivre celui-ci¹⁰⁷. Les normes et du travail et les programmes d'aide à l'ajustement commercial continuent néanmoins de susciter toujours autant de débats aux États-Unis et tout particulièrement au Congrès, et ce même si les questions de sécurité vont, après le 11 septembre 2001, concentrer toutes les attentions.

Le sentiment d'insécurité économique grandissante et l'extrême polarisation des débats au Congrès contribuent à maintenir la pression sur l'administration présidentielle, et chaque loi commerciale est devenue l'objet d'une véritable partie de bras de fer avec le Congrès. Cette radicalisation des débats apporte certainement de l'eau au moulin de ceux qui voient dans les normes du travail soit l'ombre du protectionnisme, soit l'expression d'un marchandage politique, soit encore un mélange des deux, mais c'est aussi et peut-être avant tout sur le terrain des idées que la bataille des normes du travail va se faire. Rarement, en effet, dans l'histoire de la politique étrangère américaine, les idées n'ont occupé une telle importance que sous la présidence de George W. Bush, particulièrement pendant son premier mandat. Mais jamais non plus l'internationalisme libéral n'a reçu autant de critiques¹⁰⁸. À tout le moins, reconnaissons que pour ce qui concerne la relation commerce-travail, jamais lui-même et son administration n'ont dérogé à la ligne en vertu de laquelle la liberté économique est un droit fondamental et le commerce un véhicule des valeurs démocratiques, de liberté et de progrès. Le Congrès a fait des normes du travail un objectif de négociation et, dans la même veine, impose de nouvelles conditions à la diplomatie commerciale américaine quant à leur respect, mais, *in fine*, c'est cette approche qui prévaudra, du moins jusqu'à ce que les Démocrates retrouvent, en novembre 2006, la majorité dans les deux chambres et remettent les droits du travailleur au même niveau que ceux des entreprises. C'est ce que nous allons préciser dans cette section.

¹⁰⁷ Voir à ce sujet l'étude conjointe de l'OIT et de l'OMC mentionnée plus haut, de même que le rapport de l'OMC sur le commerce dans le monde pour l'année 2007, notamment les pages 387 et suivantes.

¹⁰⁸ Voir en particulier Charles Krauthammer, « Democratic Realism. An American Foreign Policy for a Unipolar World », Washington, The AEI Press, 2004. G. John Ikenberry, G.J. (2003), « Is American Multilateralism in Decline ? », *Aspanet.org*, vol.1, n° 3, septembre, pp. 533-549.

Les DTIR et la loi commerciale de 2002

Les normes du travail furent, rappelons-le, la cause directe du non-renouvellement de l'autorité de négocier par le Congrès en 1998 et de l'échec de la conférence ministérielle de Seattle, en 1999, qui devait lancer un nouveau cycle de négociations commerciales, dit du Millénaire. Ce double échec, que le Président Bush attribue à l'irresponsabilité de son prédécesseur, était lourd de conséquences : d'une part le consensus bipartisan autour du libre-échange qui avait tant bien que mal résisté jusque-là était brisé et d'autre part les États-Unis ne pouvaient plus prétendre à exercer le leadership dans les affaires économiques internationales avec la même assurance qu'autrefois. Utilisant à son profit les événements du 11 septembre 2001, le président Bush parvient à corriger la situation, en arrachant, à Doha en novembre 2001, l'assentiment des autres membres de l'OMC pour lancer un nouveau cycle de négociations commerciales, puis en obtenant du Congrès au cours de l'été 2002 le mandat de négocier. Dans les deux cas toutefois, l'Administration dut faire de nombreuses concessions : aux pays en développement, en acceptant notamment que le nouveau cycle soit placé sous le signe du développement, et au Congrès, en renforçant les programmes d'aide à l'ajustement commercial. Les clauses sociales n'étaient pas la seule source de litiges entre les États-Unis et leurs alliés et les pays en développement ; les questions dites de Singapour, notamment l'investissement et la concurrence, étaient également au centre du débat et devront être, finalement, abandonnées en cours de route. Mais, les États-Unis ayant abandonné toute velléité en la matière, un consensus minimal put ainsi être obtenu à Doha. Au Congrès, par contre, les discussions furent beaucoup plus difficiles, et, dans un contexte où chaque voix comptait, l'administration Bush dut céder beaucoup pour arriver à ses fins, même si, *in fine*, c'est le résultat qui compte. Toujours est-il que les DTIR vont figurer en bonne place dans la loi sur le commerce de 2002 (*Trade Act of 2002*) : ils sont définitivement intégrés aux objectifs de la négociation.

La loi établit trois types d'objectifs : généraux, principaux et particuliers. Seuls les objectifs principaux ont un caractère obligatoire. Concernant le travail, la loi fixe deux objectifs généraux : « (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 ; [...] (9) to promote universal ratification and full compliance of ILO Convention No. 182 Concerning the Prohibition and Immediate Action for the Elimination of the Worst Forms of Child Labor ». L'environnement et le travail figurent en onzième place dans la liste des objectifs principaux. Les objectifs qui les concernent sont relativement précis ; il y en a sept (7) :

- (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));
- (D) to strengthen the capacity of United States trading partners to protect the environment through the promotion of sustainable development;

- (E) to reduce or eliminate government practices or policies that unduly threaten sustainable development;
- (F) to seek market access, through the elimination of tariffs and nontariff barriers, for United States environmental technologies, goods, and services; and
- (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.

La loi inclut également dans les objectifs principaux l'élimination des pires formes de travail des enfants : « 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. »

Enfin, dans la section qui porte sur « la promotion de certaines priorités », « in order to address and maintain United States competitiveness in the global economy », le Président devra (*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;

Le législateur, une nouvelle fois, ne retient pour définition des « Core Labor standards », que celle donnée dans la loi de 1984 en y ajoutant toutefois de nouvelles obligations pour le travail des enfants : « a minimum age for the employment of children, and a prohibition on the worst forms of child labor » (telles que définies dans la loi commerciale de 1974).

Les obligations, on le voit, sont nombreuses. On peut même se demander ce qu'il serait advenu des accords de Doha si une entente était intervenue à Genève avant l'échéance fatidique du 1^{er} juillet 2007. Le président Clinton est parvenu à obtenir à deux reprises du Congrès la reconduction temporaire de l'autorité de négocier, ce qui lui a permis de conclure les négociations d'Uruguay. Par la suite, il parvient à faire ratifier par le Congrès les accords, non, cependant, sans promettre de relancer le dossier sur les normes du travail et accepter que la participation des États-Unis à l'OMC puisse faire l'objet d'une révision tous les cinq ans. Dans le cas présent, on peut douter que l'administration Bush aurait pu disposer de la même marge de manœuvre, d'une part parce les normes de travail sont devenues un « non-sujet » à l'OMC et d'autre part parce que les Démocrates ont repris le contrôle du

Congrès en novembre 2006. Le problème ne se pose de toute manière plus puisque la loi est arrivée à échéance le 1^{er} juillet 2007, et ce, sans que les négociations de Doha n'aient fait l'objet de quelque progrès que ce soit. Tradition oblige, il reviendra au prochain président de débloquer les deux dossiers.

L'accord de libre-échange Amérique centrale-République dominicaine (ALEAC-RD)

Depuis la loi commerciale de 1984 les dispositions de la loi sur le commerce s'appliquent à toutes les négociations commerciales, qu'elles soient multilatérales, régionales ou bilatérales. Depuis, 2004, les États-Unis ont complété et mis en œuvre dix (10) accords de libre-échange, soit avec : le Chili, Singapour, l'Australie, le Maroc, les cinq pays d'Amérique centrale (le Costa Rica¹⁰⁹, El Salvador, le Nicaragua, Honduras et le Guatemala) et la République dominicaine et le Bahreïn. Trois accords ont été approuvés, mais n'ont pas encore été mis en place, avec Oman, le Costa Rica et le Pérou. Trois accords ont été signés mais n'ont pas encore été approuvés, avec la Colombie, le Panama et la République de Corée. Enfin, quatre négociations sont « dormantes » : avec l'Afrique du Sud et l'Union douanière d'Afrique australe, les Émirats arabes unis, la Malaisie et la Thaïlande.

Tout comme l'ALENA avant lui, l'ALEAC-RD opposa vertement milieux d'affaires et syndicats¹¹⁰, et sa ratification par le Congrès fut des plus controversées. Contrairement toutefois à ce qui s'était passé pour l'ALENA, l'administration prit soin de développer une solide argumentation pour répondre aux critiques. Sa ligne de défense repose sur deux points principaux : (1) l'accord améliore sensiblement la défense des droits du travailleur et corrige des lacunes importantes que l'on retrouve dans les accords avec la Jordanie et le Maroc ; (2) il accorde beaucoup de place à la coopération bilatérale et plurilatérale et au développement des capacités dans le domaine du travail.

L'un des arguments développés par l'administration Bush est que l'ALEAC a « plus de dents » que l'accord avec la Jordanie. Parmi les principales modifications, notons les points suivants¹¹¹ :

- Les Parties s'engagent (*strive to ensure*) à ce que leurs législations du travail respectent et garantissent les DTIR et les PDFT (art. 16.1). Elles reconnaissent par la même occasion qu'elles ne peuvent prendre prétexte du commerce pour retarder les réformes législatives en matière de travail et qu'il est « inapproprié » d'affaiblir ou de réduire les protections prévues dans la législation du travail dans le but d'encourager le commerce ou l'investissement (art. 16.2).
- L'accord offre des garanties pour que toutes personnes ayant un « intérêt reconnu par la loi » puissent avoir accès à des systèmes judiciaires ou quasi-judiciaires impartiaux et transparents.

¹⁰⁹ L'accord avec le Costa Rica a été approuvé par la population par voie de référendum le 7 octobre 2007, à une très faible majorité cependant : 51,6 %. Il n'a cependant toujours pas été mis en œuvre.

¹¹⁰ Ainsi, par exemple, la *Business Coalition for U.S.-Central America Trade* retient cinq raisons en faveur de l'ALEAC-RD. Celui-ci doit (1) renforcer la démocratie et la règle de droit dans une région dévastée par deux décennies de guerre civile, (2) créer de nouvelles occasions d'affaires pour les entreprises américaines et leurs travailleurs, (3) promouvoir la productivité et la compétitivité de l'économie américaine en protégeant la propriété intellectuelle et les investissements, (4) promouvoir la croissance en Amérique centrale, réduire la pauvreté et offrir une alternative au commerce des narcotiques et à l'émigration clandestine, et (5) promouvoir la sécurité et les intérêts économiques des États-Unis dans le monde en forgeant un solide partenariat. Pour l'AFL-CIO, au contraire, l'accord est un parfait exemple de modèle libéral qui ne fera qu'exacerber la pauvreté et les inégalités en Amérique centrale tout en érodant les bons emplois et les salaires aux États-Unis. De plus, en accordant des protections excessives aux multinationales, il ne peut que miner la capacité des gouvernements à protéger la santé publique, les communautés et l'environnement. Ce n'est pas non plus en transférant des activités de production en Amérique centrale que les États-Unis vont pouvoir faire face au problème de la concurrence déloyale de la Chine. Enfin, contrairement à ce que dit le Bureau du représentant au commerce, les droits des travailleurs sont systématiquement violés en toute impunité et l'intimidation, l'insécurité, la peur et la violence physique sont le lot quotidien des travailleurs et les syndicalistes. (Testimony of Thea M. Lee, Chief International Economist, AFL-CIO, before the House of Representatives Committee on Energy and Commerce, Subcommittee on Commerce, Trade, and Consumer Protection, *Hearing on the Dominican Republic-Central American Free Trade Agreement*, 28 avril 2005.)

¹¹¹ Voir à ce sujet, USTR, *Comparison of the Labor Provisions in the U.S.-Jordan, CAFTA-DR, and Morocco FTAs*, CAFTA Online Briefing Book, février 2005. Les dispositions relatives au travail font l'objet d'un chapitre particulier, le chapitre 16, intitulé très simplement « labor ». Voir également Mary Jane Bolle, « DR-CAFTA Labor Rights Issues », *CRS Report for Congress*, RS22159, Washington, 8 juillet 2005 ;

- L'accord institue un mécanisme de consultations bilatérales pour régler à l'amiable les différends. En cas d'échec, l'une ou l'autre des parties peut recourir aux procédures de règlement des différends. Un délai de 60 jours depuis la demande de consultations est cependant prévu.
- Contrairement à l'accord avec la Jordanie, il n'est toutefois pas possible de bloquer la formation d'un panel. Par contre, de tous les engagements imposés, seul le défaut persistant d'appliquer les lois du travail relève du mécanisme de règlement des différends et peut, éventuellement, conduire à des amendes, voire à des sanctions commerciales si celles-ci ne sont pas versées.

L'une des originalités de l'ALEAC-RD est d'établir un Conseil des affaires du travail (*Labor Affairs Council*) comprenant des représentants de niveau ministériel. Ce conseil doit veiller au suivi et au progrès dans les relations et conditions de travail. Il s'agit d'un comité politique, contrairement aux Bureaux administratifs nationaux qui sont mis en place dans les ministères du travail et qui, tout comme pour l'ANACT, le modèle, agissent comme « points de coordination » (*contact point*). Celui-ci travaille en collaboration avec les « points de coordination ». Ils doivent établir les priorités en matière de coopération et de développement des capacités et prendre des initiatives bilatérales ou régionales, avec l'appui de la BID, de la BM et de l'OEA de même qu'avec la participation des représentants syndicaux et patronaux et du public en général. L'annexe 16.5 de l'accord vient préciser en détail les fonctions de ce conseil, notamment ses priorités. Treize grandes priorités sont ainsi établies, mais la liste n'est pas exhaustive¹¹².

Les réformes de la législation du travail

L'un des problèmes de l'ALEAC-RD, comme de tous les accords de libre-échange d'ailleurs, tient au fait que, contrairement aux accords préférentiels, celui-ci n'oblige pas les pays signataires à prendre des mesures (*taking steps*) pour appliquer les DTIR ; ceux-ci ont pour seule obligation de respecter leur propre législation. La question oppose toujours l'administration américaine aux critiques. Les deux n'ont d'ailleurs pas la même interprétation du rapport qu'a réalisé l'OIT sur les normes fondamentales du travail. Pour l'administration, les lois du travail sont, d'une façon générale, conformes aux standards de l'OIT, mais le problème vient du fait qu'elles ne sont souvent pas respectées et qu'il y a clairement matière à amélioration dans ce domaine¹¹³. L'administration a, dans cette perspective, débloqué des fonds importants, de l'ordre de 180 millions de \$ sur quatre ans, pour renforcer les capacités en matière de droits du travail et de l'environnement. Sont prioritairement ciblées la modernisation des systèmes judiciaires, d'inspection et de vérification, la lutte contre la discrimination et la violence faite aux femmes et l'élimination du travail des enfants, dans les maquilas en particulier. Des fonds ont également été débloqués, par le truchement de l'USAID notamment, pour favoriser les initiatives privées et améliorer les conditions de travail sur le lieu de travail même. Au développement des capacités, vient s'ajouter la mise en place d'un dialogue social États-Unis/Amérique centrale, impliquant consultation, échanges d'information et coopération entre les différents ministères du travail. Pour les critiques, les droits fondamentaux continuent d'être systématiquement bafoués et les mesures de soutien au développement des capacités portent

¹¹² Ce sont, dans l'ordre : les droits fondamentaux du travail et leur application effective, les pires formes de travail des enfants, l'administration du travail, l'inspection du travail, le règlement des conflits, les relations de travail, les conditions de travail, les travailleurs immigrants, les programmes d'assistance et de formation, les statistiques, la promotion des nouveaux emplois, le genre et les questions techniques.

¹¹³ OIT, *Fundamental Principles and Rights at Work : A Labour Law Study, Dominican Republic (2004) and Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, and Nicaragua (2003)*, Genève.

davantage sur la formation des travailleurs et l'élaboration de codes de conduite que sur la protection des droits des travailleurs.

Parallèlement, les ministres du commerce et du travail ont, lors d'une rencontre organisée à la mi-juillet 2004 sous les auspices de la Banque interaméricaine de développement, entériné le rapport du groupe de travail sur la question du travail en Amérique centrale et en République dominicaine et mis en place un nouveau groupe de travail pour mettre en œuvre des principales recommandations¹¹⁴. Tout en soulignant le manque de ressources et le fait que la région souffre de chômage et de sous-emploi importants, les auteurs du rapport identifient néanmoins six grandes priorités pour améliorer les droits des travailleurs, renforcer les capacités et développer ce qu'ils appellent une « culture de respect des normes du travail ». La première priorité est de réformer les lois et réglementations du travail de manière à ce qu'elles soient mieux appliquées et respectées, notamment dans deux domaines litigieux : la liberté syndicale et l'inspection du travail. Viennent ensuite l'augmentation des budgets, l'embauche et la professionnalisation du personnel des ministères du travail et le renforcement de l'appareil judiciaire. Les quatrième et cinquième priorités portent, respectivement, sur la discrimination et la santé et sécurité sur les lieux de travail, notamment dans les maquilas et les zones franches, et sur l'élimination des pires formes de travail des enfants. Enfin, la sixième priorité, la plus originale, porte sur la culture du respect des normes et droits du travail et met l'emphase sur deux initiatives : l'éducation et l'information dans le cadre de programmes de formation et le renforcement de conseils du travail tripartites.

Les critiques

Le comité Consultatif sur le travail a jugé très sévèrement tous ces accords. Pour à peu près toujours les mêmes raisons d'ailleurs, et sa conclusion est toujours la même : sur le plan des obligations, les accords ne respectent pas le mandat de négociation et les dispositions sont en deçà de celles qu'on retrouve dans le SGP et l'ALE avec la Jordanie. Son point de vue est sans doute partial, mais la plupart des observateurs s'accordent néanmoins sur un point : « en surface », tous les accords conclus et ratifiés à ce jour semblent contenir des obligations très fortes ; en pratique, elles n'ont guère de portée¹¹⁵.

Beaucoup pensaient, en effet, qu'en insérant les normes du travail dans les accords eux-mêmes, cela apporterait plus de transparence et de certitude, tant dans l'application des normes du travail que dans le respect des obligations souscrites. Ils doivent cependant déchanter. Tout d'abord, les accords font référence aux DTIR et aux Principes de l'OIT, mais comme ils sont toujours très évasifs quant à la manière dont les législations doivent s'y conformer et que, par ailleurs, le droit souverain prévaut en la matière, cela revient à admettre que, tout comme pour l'ALENA, la seule véritable obligation des États est de respecter leur législation¹¹⁶. Ensuite, en cas de violation avérée, les accords laissent beaucoup de place et de temps à la consultation et à l'échange d'informations. Quant au mécanisme de règlement des différends, il n'a guère de force d'obligation. Il n'y a plus de sanctions commerciales en cas de violation des termes de l'accord ; seulement des pénalités financières pouvant

¹¹⁴ *The Labor Dimension in Central America and the Dominican Republic. Building on Progress: Strengthening Compliance and Enhancing Capacity*. A Report of the Working Group of the Vice Ministers Responsible for Trade and Labor in the Countries of Central America and the Dominican Republic, avril 2005.

¹¹⁵ Marisa Anne Paganattaro, « The 'Helping Hand' in Trade Agreements : An Analysis of and proposal for labor provisions in U.S. Free Trade Agreements », *Florida Journal of International Law*, vol. 16, 2004, pp.845-896, p. 880. Voir également, Marley S. Weiss, « Architectural Digest for International Trade and Labor Law: Regional Free Trade Agreements and Minimum Criteria for Enforceable Social Clauses », *University of Maryland School of Law Legal Studies Research Paper*, n° 2006-2, 2006.

¹¹⁶ Kimberley Ann Elliott, « Labor Standards, Development, and CAFTA », *International Economics Policy Briefs*, Washington, Institute for International Economics, mars 2004, p. 6.

aller jusqu'à 15 millions de dollars¹¹⁷. Qui plus est, en cas de litige, les pays disposent d'une ligne de défense toute faite : les normes du travail ne doivent pas être utilisées à des fins protectionnistes. Enfin, les accords ne prévoient pas d'agence ni de mécanisme particulier pour l'application des normes. Tout au plus parlent-ils de coopération et de développement des capacités. Sur ce plan, peu de choses ont été réalisées, sauf dans un domaine : le travail des enfants¹¹⁸.

Le Bureau du représentant au commerce ne voit cependant pas les choses de la même façon. Il considère que les nouveaux accords ont plus de mordant que celui avec la Jordanie ou les systèmes préférentiels. Pour celui-ci, les négociations commerciales ont également servi de catalyseur pour réformer les législations du travail et rétablir les protections laminées par les programmes d'ajustement structurels et les politiques conservatrices. Enfin, en établissant des lois fortes et en promouvant une culture de respect de la règle de droit, les réformes contribuent à lutter contre la pauvreté et à réduire ainsi la pression qui pèse sur les enfants. D'une façon générale cependant, il demeure prudent, beaucoup restant à faire pour rendre la législation du travail crédible et efficace dans son application et son suivi.

L'autre grande question litigieuse est celle de savoir si oui ou non les accords de libre-échange signés respectent les dispositions de la loi de 2002 sur le commerce. Le problème est très sérieux dans la mesure où la législation est arrivée à échéance le 1^{er} juillet 2007 et que les normes du travail constituent, avec les mesures commerciales correctrices, une source de contentieux majeur entre l'administration et le Congrès. Le compromis de 2002 est un compromis minimal entre deux positions : l'une qui considère que les droits du travailleur relèvent des droits de l'homme et doivent être, en conséquence, appliqués sous peine de sanction et l'autre qui considère que les normes du travail ne doivent pas être utilisées à des fins protectionnistes et qu'en tout état de cause, cette question doit être traitée dans d'autres fora que l'OMC. La loi sur le commerce reflète cette ambiguïté et, contrairement aux apparences, elle marque un recul par rapport aux législations commerciales antérieures¹¹⁹. Tous les accords commerciaux signés depuis lors renferment la même ambiguïté. Ainsi par exemple, si nous prenons la première version l'accord de libre-échange avec le Pérou, celle qui avait été négociée avant que le Congrès n'en force la réouverture, il est bien précisé (article 17.1) que : « The Parties reaffirm their obligations as members of the International Labor Organization and their commitments under the *ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work and its Follow-up (1998)* (ILO Declaration) ». Et que : « Each Party shall strive to ensure that such labor principles and the internationally recognized labor rights set forth in Article 17.7 are recognized and protected by its law ». Mais, encore une fois, lorsque nous lisons l'article 17.7, il n'y est fait mention que des DTIR, avec en plus des réserves de clarification à propos des salaires minima. Mais c'était avant que les Démocrates ne viennent changer les règles du jeu.

L'opinion publique

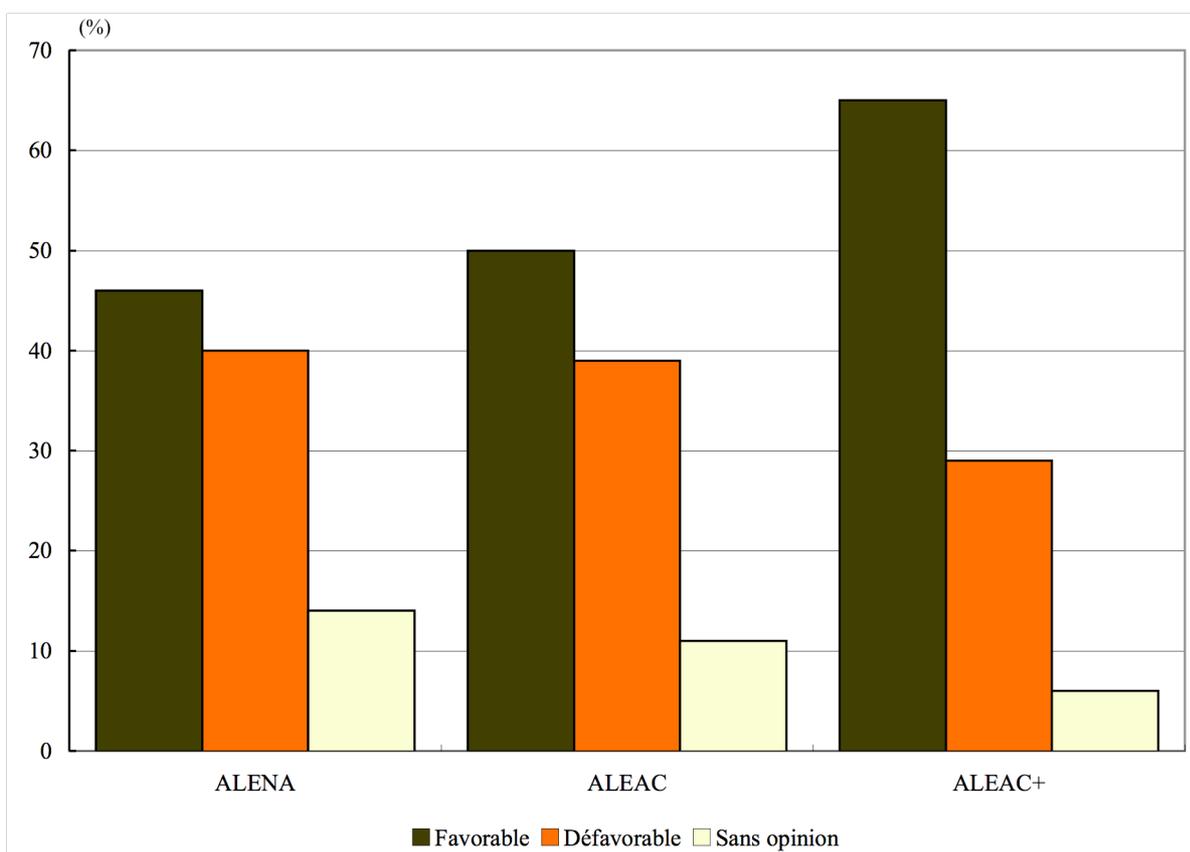
¹¹⁷ L'ALEAC-RD prévoit que le montant des pénalités financières doit servir à financer des programmes de développement des droits du travail. Si l'amende n'est pas payée et versée dans un fonds commun dans les soixante jours, les États-Unis peuvent, dans ce cas, imposer des sanctions commerciales. Pour les critiques, c'est le principe des vases communicants ; l'argent ne fait que passer d'un poste budgétaire à un autre. Ce montant est également considéré comme dérisoire, une critique que rejette cependant l'administration.

¹¹⁸ Les budgets pour la promotion des normes fondamentales du travail ont été fortement relevés en 2001, mais, selon Kimberly Ann Elliott, sur les quelque 100 millions de dollars alloués en 2004 à l'assistance technique, 82 millions de dollars l'ont été pour réduire le travail des enfants, et à peine 2,5 millions de dollars ont été alloués à l'assistance dans les autres domaines. Le reste est allé principalement à la lutte contre le sida sur les lieux de travail et aux programmes de monitoring du Département du travail (*op. cit.* 2004, p. 7). Dans les Amériques, il faut néanmoins noter que deux organismes sont également mis à contribution : l'OEA, dans le cadre de la Conférence interaméricaine des ministres du travail (CIMT) et de ses groupes de travail, et la Banque interaméricaine de développement (BID), dans le cadre de financement de projets.

¹¹⁹ Voir à ce sujet Carol J. Pier, *op. cit.*

Certains observateurs, comme I. M. Destler par exemple, sont d'avis que les controverses sur le commerce divisent davantage le Congrès que l'opinion publique. Sans doute. Les particularités du système politique américain poussent à cela, mais, en même temps, on ne peut faire l'impasse sur les nombreuses critiques dont la politique commerciale fait l'objet. En fait, deux constats se dégagent des sondages. Tout d'abord, l'appui à la politique commerciale s'effrite de sondage en sondage et la grogne gagne toutes les couches de la société, y compris les électeurs républicains. Ainsi, selon un sondage réalisé en janvier 2008, 68 % des Américains pensaient que le libre-échange ne leur était pas profitable. Un mois plus tôt, un autre sondage révélait que, pour 58 % des Américains, la globalisation était une mauvaise chose pour leur économie ; dix ans plus tôt (juin 1997), le pourcentage n'était que de 48 %. Plus étonnant encore, en octobre 2007, six électeurs républicains sur dix déclaraient avoir une opinion négative du libre-échange. Il convient bien entendu de faire la part des choses ; dans l'ensemble, les Américains restent encore favorables au libre commerce mais à condition que celui-ci soit accompagné de mesures sociales, tant aux États-Unis que dans le pays avec lequel un accord est conclu. C'est le second constat. Le graphique qui suit illustre bien le problème.

Graphique 1. L'ALENA et l'ALEAC face à l'opinion publique, juin 2005



Source : *PollingReport.com/PEW Research Center-PIPA*

Un sondage réalisé aux États-Unis peu de temps avant le vote au Congrès sur l'accord de libre-échange avec l'Amérique centrale (ALEAC) montre en effet, comme on peut le constater sur le graphique, que l'opinion publique américaine était alors très partagée sur cet accord, comme sur l'ALENA d'ailleurs. Par contre, en proposant d'y ajouter des mesures sociales d'accompagnement et un meilleur respect des normes du travail, la proportion d'opinions favorables passe de 50 % à 65 %

(ALEAC+). Du gouvernement, les Américains attendent, certes, qu'il fasse respecter les règles du commerce, autrement dit que la concurrence soit loyale. Mais ils en attendent aussi des mesures concrètes non seulement pour que les gains du commerce profitent au plus grand nombre, mais aussi pour qu'ils soient équitablement redistribués. En clair, à la lecture de ce sondage, on voit bien que l'introduction de mesures d'accompagnement n'est pas seulement un problème de marchandage politique ; c'est l'intégrité et la légitimité du système commercial qui sont en jeu. C'est ce qu'ont très bien perçu les dirigeants démocrates en mettant de l'avant, en mars 2007, une nouvelle plateforme commerciale dont l'objet est à la fois de revitaliser la politique commerciale et, selon les mots de Sander Levin, « d'utiliser le commerce pour façonner la globalisation et en diffuser plus largement les bénéfices »¹²⁰. Un compromis bipartisan sera conclu deux mois plus tard entre le Président et le Congrès, ouvrant ainsi la porte à la ratification des quatre accords de libre-échange en attente (Colombie, Panama, Pérou et République de Corée), après renégociation toutefois des dispositions les plus controversées, notamment celles portant sur le travail et l'environnement.

Le retour des Démocrates : l'ALE avec le Pérou

L'accord de libre-échange avec le Pérou¹²¹ est le premier accord à être ratifié après le compromis intervenu en mai 2007. Le Congrès, par le truchement de ses dirigeants et de la Commission des voies et moyens, s'est très impliqué dans la renégociation des chapitres litigieux de l'accord, notamment le chapitre 17 portant sur le travail. Le résultat en est un chapitre 17 totalement différent de celui qui avait été signé en janvier 2006. Nous retiendrons cinq grandes différences.

Premièrement, les normes réclamées ne sont plus les « droits du travailleur internationalement reconnus », mais les droits fondamentaux du travail, tels que définis dans la Déclaration de 1998 de l'OIT sur les *Principes et Droits fondamentaux au travail*¹²². Le texte est clair (art. 17.2)

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):

- (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.

L'élimination de toute forme de discrimination au travail est ainsi reconnue, ce qui ne l'était pas auparavant. Par contre, il est important de noter que la cinquième norme américaine, celle qui porte sur les conditions de vie et de travail, est toujours là. Elle apparaît clairement dans la définition qui est donnée des « lois du travail » (art. 17.8), après les cinq normes fondamentales de l'OIT :

(f) acceptable conditions of work with respect to minimum wages, hours of work, and occupational safety and health.

Deuxièmement, les normes en question ne sont plus des bonnes intentions, s'appliquant selon le bon vouloir des pays : chacune des parties doit s'assurer que les droits fondamentaux se retrouvent dans la législation du travail, soient mis en œuvre et des moyens conséquents soient déployés pour les

¹²⁰ Rangel and Levin unveil New Trade Policy for America. *Plan incorporates changes to strengthen pending FTAs and regain bipartisan consensus*. 27 mars 2007, en ligne : <http://waysandmeans.house.gov/news.asp?formmode=release&id=496>

¹²¹ L'accord est qualifié de *Trade Promotion Agreement*. La Chambre des Représentants l'a ratifié le 8 novembre 2007 par 285 voix contre 132 et 16 abstentions, et le Sénat le 4 décembre, par 77 voix contre 18 et 5 abstentions.

¹²² http://www.ilo.org/global/About_the_ILO/Mainpillars/Therightsatwork/Labour_Standards/lang--fr/index.htm

faire respecter¹²³. Notons par ailleurs que le manque de ressources et les délais pour des raisons de procédure ou d'agenda commercial ne sont plus des arguments suffisants pour déroger aux dispositions de l'accord. Les contraintes du commerce ne sont pas une excuse non plus. Autrement dit, l'accord ne se contente donc pas de demander à chaque partie de respecter ses propres lois en vigueur et de ne pas abaisser les normes du travail en vue de créer un avantage commercial ou d'attirer les investissements ; il reconnaît que, s'il existe un lien de complémentarité entre le commerce et le travail¹²⁴, ce lien doit être effectif et se traduire dans une amélioration des conditions de vie et de travail. Ce point est d'ailleurs reconnu explicitement à l'article 17.6 :

Recognizing that cooperation on labor issues plays an important role in advancing development in the territory of the Parties and in enhancing opportunities to improve labor standards, and to further advance common commitments regarding labor matters....

Troisièmement, la comparaison des deux versions du chapitre 17 est également fort intéressante en ce qui a trait aux droits du travail (encadré 6). En particulier, il ne s'agit plus seulement d'interdire ou d'accorder des droits, mais de traduire en actes l'élimination du travail forcé ou du travail des enfants et la reconnaissance du droit de négociation collective. Cet aspect de l'accord est renforcé sur le plan juridique par la garantie d'accéder librement aux tribunaux du travail, lesquels doivent être impartiaux, indépendants, compétents et pourvus de ressources appropriées. La disposition n'est pas nouvelle, mais elle est renforcée et, surtout, elle permet à toute personne intéressée (un travailleur, une entreprise, une collectivité, un groupe d'entreprises, un syndicat, et même un membre du Congrès) d'engager une procédure légale en cas de litiges. Aucune partie ne peut cependant engager une procédure sur le territoire de l'autre partie.

Quatrièmement, sur le plan institutionnel (art. 17.5), l'accord prévoit la création d'un Conseil des affaires du travail (*Labor Affairs Council*). Ce conseil binational de haut niveau doit, entre autres, voir à la mise en œuvre des dispositions de l'accord, superviser les travaux des comités, trouver des solutions aux litiges et remplir toute fonction que les parties jugent utiles. Les décisions sont prises par consensus et l'esprit de collaboration doit orienter ses travaux. L'accord reprend aussi la formule habituelle des « points de contact », soit des bureaux spécialisés au sein des ministères du travail. Cette formule permet d'identifier des interlocuteurs précis et facilite l'échange d'informations entre les deux pays, que ce soit sur les législations, les enquêtes ou les meilleures pratiques. Ces bureaux doivent également collaborer avec le Conseil, de même qu'avec les organismes internationaux (l'OIT, la BM, la BID et l'OEA). Leur rôle est aussi très important en matière de litiges, puisque ce sont eux qui reçoivent les soumissions, diligentent les dossiers et préparent les consultations.

Enfin, cinquièmement, l'accord prévoit la création d'un Mécanisme de coopération et de renforcement des capacités dans le domaine du travail (*Labor Cooperation and Capacity Building Mechanism*). On remarquera tout d'abord à propos de ce mécanisme que l'esprit général est aussi conciliant que possible :

The Parties shall strive to ensure that the activities undertaken through that Mechanism:

- (a) are consistent with each Party's national programs, development strategies, and priorities;
- (b) provide opportunities for public participation in the development and implementation of such activities; and
- (c) take into account each Party's economy, culture, and legal system.

¹²³ Dans la première version, chaque partie n'était tenue que de respecter les normes sur les pires formes de travail des enfants et de respecter les dispositions des lois du travail en vigueur. Dans le cas présent, il est spécifié à l'article 17.3 que « A Party shall not fail to effectively enforce its labor laws, including those it adopts or maintains in accordance with Article 17.2.1, ... ».

¹²⁴ Sur les débats sur cette question, voir l'étude conjointe de l'OIT et de l'OMC, *Le commerce et l'emploi, un défi pour la recherche en matière de politiques* (Genève, 2007) : http://www.wto.org/French/res_f/booksp_f/ilo_f.pdf

Ensuite, le Mécanisme se voit assigner de nombreuses fonctions en matière de coopération et de développement des capacités en matière de travail. Elles couvrent notamment l'information du public, l'inspection du travail, la formation et l'assistance sociale, les relations de travail, les travailleurs étrangers, le genre, la production de statistiques, les micro- et petites entreprises ou encore les meilleures pratiques, incluant la responsabilité sociale des entreprises¹²⁵.

Enfin, le mécanisme doit également rechercher des solutions aux litiges, le recours au mécanisme de règlement des différends étant l'ultime étape après que toutes les consultations ont été épuisées. Sur ce plan, la procédure est analogue à celle que l'on retrouve pour les différends commerciaux habituels (consultation, conciliation, recours aux experts etc.), mais *in fine* (art. 17.7) :

6. If the consulting Parties have failed to resolve the matter within 60 days of a request under paragraph 1, the complaining Party may request consultations under Article 21.4 (Consultations) or a meeting of the Commission under Article 21.5 (Intervention of the Commission) and, as provided in Chapter Twenty-One (Dispute Settlement), thereafter have recourse to the other provisions of that Chapter. The Council may inform the Commission of how the Council has endeavored to resolve the matter through consultations.

7. No Party may have recourse to dispute settlement under this Agreement for a matter arising under this Chapter without first seeking to resolve the matter in accordance with this Article.

Il est encore trop tôt, particulièrement en cette année de fin de mandat présidentiel, pour évaluer à leur juste mesure les innovations introduites dans l'accord avec le Pérou. Relevons néanmoins trois choses. Tout d'abord, depuis l'ALENA, tous les accords de libre-échange, à de rares exceptions, ont été, adoptés dans des conditions difficiles et aucun d'eux n'a pu rallier une majorité parmi les Démocrates. L'ALE avec le Pérou n'a pas fait exception à la règle. Même si, après révision, la Commission des voies et moyens de la Chambre des Représentants l'avait approuvé à l'unanimité et que tous les leaders démocrates ont fait campagne en sa faveur, l'accord n'a pas recueilli la majorité des voix démocrates. Les nouvelles dispositions sur le travail, mais aussi sur l'environnement, la propriété intellectuelle, l'investissement et la sécurité ont pourtant de quoi satisfaire les partisans d'une politique commerciale responsable qui profite autant aux Américains qu'aux populations des pays signataires, mais il se heurte malgré tout à l'opposition farouche des défenseurs des droits de l'homme comme de la souveraineté des États-Unis. Le nouvelle formule a néanmoins permis de circonscrire cette opposition et d'obtenir un appui plus large au Congrès que pour les accords avec l'Amérique centrale. Les accords avec la Colombie et la Corée du Sud seront, par contre, sujets à plus de controverses.

Ensuite, il est indéniable que l'accord, comme tous ceux qui l'ont précédé, ne règlera pas tous les problèmes de relations de travail au Pérou¹²⁶, pas plus qu'il ne met un terme aux abus dont font l'objet les travailleurs dans certains secteurs d'activité économique¹²⁷, mais les amendements qui ont été apportés à la première version¹²⁸ sont non seulement substantiels, mais aussi conformes à l'idée selon laquelle le commerce doit profiter à tous et contribuer au rehaussement des conditions de vie et de travail. Certes, l'expression de « droits du travailleur » a été remplacée par celle de droits au travail,

¹²⁵ On notera à nouveau le lien de complémentarité entre le commerce et le travail : « dissemination of information and promotion of best labor practices, including corporate social responsibility, that enhance competitiveness and worker welfare » (annexe-17.6)

¹²⁶ Sur la question du travail au Pérou, voir Jean-Paul Calero, « Regard sur les normes du travail au Pérou dans un contexte d'intégration économique », GGT/CEIM, 2007, en ligne.

¹²⁷ Les critiques visent surtout les conditions de travail dans l'agriculture et dans le secteur minier. Voir notamment : Human Rights Watch, *The 2007 US Trade Policy Template. Opportunities and Risks for Workers' Rights* :

<http://hrw.org/backgrounders/usa/trade0607/trade0607web.pdf> ; et Citizen Trade Campaign : <http://www.citizenstrade.org/peru.php>

¹²⁸ Voir à ce sujet Mary Jane Bolle et M. Angeles Villarreal (2007), *Peru Trade Promotion Agreement : Labor Issues*, CRS Report for Congress, RS22521, 13 novembre, <http://www.nationalaglawcenter.org/assets/crs/RS22521.pdf> . Nous reprenons certains éléments développés dans Christian Deblock et Sylvain Zini, « L'accord de libre-échange États-Unis/Pérou et les normes du travail », GGT/CEIM, 2007, en ligne.

mais il n'en reste pas moins (1) que les obligations sont beaucoup plus fortes que celles de la Déclaration de l'OIT, (2) que les dispositions de l'accord sont finalement assez conformes aux exigences de la loi de 2002 sur le commerce, (3) que les normes du travail (comme celles sur l'environnement) peuvent, en cas de litige, être soumises à l'arbitrage obligatoire au même titre que les dispositions commerciales et (4) que les conditions de travail figurent toujours dans la liste des obligations à respecter dans les lois nationales.

Enfin, l'accord vient d'ouvrir la boîte de pandore de la législation américaine du travail. Certes, là encore, il maintient la ligne de séparation traditionnelle entre les lois américaines et les lois internationales, mais il devient désormais beaucoup plus difficile pour les États-Unis de ne pas signer les conventions de l'OIT relatives aux normes fondamentales du travail et, ainsi, de ne pas devoir adapter les différentes législations régionales aux obligations internationales. Les progressistes y verront une avancée considérable. Jusqu'où sera-t-il possible d'aller dans cette direction ? La question n'a pas pour le moment de réponse, mais pour les raisons que nous venons d'invoquer, un tournant majeur a été pris et tout laisse penser que, comme le fut l'ALENA pour les droits des entreprises, l'accord pourrait bel et bien servir de modèle à une nouvelle génération d'accords pour les droits des travailleurs. Il sera très difficile de revenir en arrière.

Encadré 6 Accord de libre-échange États-Unis / Pérou Chapitre 17 : Travail	
Version provisoire, 6 janvier 2006 Article 17.7: Definitions	Article 17.8 : Definitions
<p>labor laws means a Party's statutes or regulations, or provisions thereof, that are directly related to the following internationally recognized labor rights:</p> <ul style="list-style-type: none"> 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 minors, 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. 	<p>labor laws means a Party's statutes and regulations, or provisions thereof, that are directly related to the following internationally recognized labor rights:</p> <ul style="list-style-type: none"> (a) freedom of association; (b) the effective recognition of the right to collective bargaining; (c) the elimination of all forms of forced or compulsory labor; (d) the effective abolition of child labor, a prohibition on the worst forms of child labor, and other labor protections for children and minors; (e) the elimination of discrimination in respect of employment and occupation; and (f) acceptable conditions of work with respect to minimum wages, hours of work, and occupational safety and health.
<p>For greater certainty, the setting of standards and levels in respect of minimum wages by each Party shall not be subject to obligations under this Chapter. Each Party's obligations under this Chapter pertain to enforcing the level of the general minimum wage established by that Party</p>	

Encadré 7								
Ratifications des conventions fondamentales sur les droits au travail								
Pays ayant conclu ou négociant un accord de libre-échange avec les États-Unis								
	Liberté d'association et négociation collective		Elimination du travail forcé ou obligatoire		Elimination de la discrimination en matière d'emploi et de profession		Abolition du travail des enfants	
	87	98	29	105	100	111	138	182
Conventions								
États-Unis								
Amériques								
<i>ALENA</i>								
Canada								
Mexique								
Chili								
<i>ALEAC-RD</i>								
Costa-Rica								
El Salvador								
Guatemala								
Honduras								
Nicaragua								
Rép. Dom.								
<i>Autres</i>								
Colombie								
Pérou								
Panama								
Moyen-Orient								
Israël								
Bahreïn								
Jordanie								
Maroc								
Oman								
<i>en négociation</i>								
Émirats arabes unis								
Afrique subsaharienne								
<i>en négociation</i>								
<i>UDAA</i>								
Afrique du Sud								
Botswana								
lesotho								
Namibie								
Swaziland								
Asie - Pacifique								
Australie								
Singapour								
Rép. de Corée								
<i>en négociation</i>								
Malaisie								
Thaïlande								

Source : OIT, <http://www.ilo.org/ilolex/french/docs/declAF.htm> ; en date du 7 juillet 2008

Note : ALENA (NAFTA) : Accord de libre-échange nord-américain ; ALEAC (CAFTA) : Accord de libre-échange centraméricain ; APCA (ATPA) : Accord de promotion du commerce andin ; UDAA (SACU) : Union douanière d'Afrique australe.

 Conventions non ratifiées ou dénoncées
 Conventions ratifiées

CONCLUSION

Nous avons ouvert la discussion sur la relation commerce-travail dans la politique commerciale américaine en évoquant deux thèses : celles du protectionnisme et du marchandage politique. La première thèse n'est guère convaincante. Tout d'abord, elle confond réciprocité et libre-échange, oubliant par le fait même que la politique commerciale américaine et le système commercial moderne ne visent pas le libre-échange, mais l'ouverture des marchés sur une base réciproque. Les États-Unis n'ont jamais dévié de ce principe, sous sa forme inconditionnelle faut-il ajouter. Ce n'est que de cette façon qu'il a été possible de combiner liberté économique et souveraineté nationale, grâce aux trois règles qu'englobe ce principe, soit : la mutualité des avantages, l'égalité de traitement et le respect des règles du marché. De ce point de vue, affaiblir les normes du travail dans le but de créer un avantage artificiel équivaut à créer des distorsions de marché, et celles-ci sont aussi dommageables, donc condamnables, que toute autre forme de distorsion, le dumping par exemple. Ensuite, elle s'en tient à une vision extrêmement restrictive du commerce. Le commerce constitue la pierre angulaire de l'ordre international moderne, mais cet ordre forme un tout et si les entreprises doivent avoir des droits, les travailleurs doivent en avoir également. De même, si le commerce doit être un vecteur de progrès, ce progrès doit profiter à tous, du moins au plus grand nombre. Le concept de « normes de travail équitables » introduit dans la Charte de La Havane ou celui de « conditions de travail acceptables » introduit dans la législation commerciale américaine englobe ces deux dimensions qui sont en même temps deux conditions *sine qua non* pour que le commerce puisse se développer harmonieusement et les marchés s'épanouir dans la liberté. Le problème des normes du travail et plus particulièrement des clauses sociales n'est donc pas du tout un problème de protectionnisme mais de légitimité, celle d'un ordre libéral qui exhorte les valeurs individuelles et de marché au sein d'une communauté des nations unies par le commerce.

Concernant la seconde thèse, celle du marchandage politique, il est indéniable comme nous l'avons vu que le « système de 1934 »¹²⁹ montre des signes d'usure avancés ; les avantages du commerce et, d'une façon générale, la globalisation convainquent de moins en moins les Américains et le compromis politique sur le commerce est sous forte tension. Leur commercialisme a, depuis longtemps, conduit les États-Unis à confondre les intérêts commerciaux avec ceux de la nation et leur expansionnisme économique avec le bien-être de l'humanité. Dans ce sens, les doutes qui assaillent les Américains à propos du commerce et des avantages qu'ils en tirent ne sont que la conséquence d'un certain aveuglement à ne pas faire la part des choses entre ce qui relève de l'intérêt public et ce qui relève de l'intérêt privé d'une part, entre ce qui relève du bien commun et ce qui relève de la nécessité de marché d'autre part. Mais le commercialisme sans l'internationalisme libéral ne serait rien d'autre qu'une variante de mercantilisme. C'est l'internationalisme libéral, et davantage encore sa composante mélioriste, qui, en associant le commerce à la paix et à la prospérité, permet de transcender le commercialisme et, en lui donnant des atours de progrès, d'en cacher les pires côtés. La littérature spécialisée a tendance à réduire l'internationalisme libéral au multilatéralisme et à la démocratie, mais sans le commerce et les promesses qu'on lui prête, l'internationalisme libéral ne pourrait qu'en appeler à la raison pour assurer la paix entre les peuples. Et, même si, déjà, avant la

¹²⁹ Nous empruntons la formule à I. M. Destler.

Première Guerre mondiale, certains, comme Norman Angell et avant lui Montesquieu, Adam Smith, Thomas Paine et bien d'autres encore, voyaient dans le « doux commerce » et l'interdépendance économique qu'il entraîne un facteur de paix entre les peuples, il revient néanmoins aux États-Unis et à leurs dirigeants, notamment ceux qui, comme Wilson ou Roosevelt, se réclamaient du « progressivisme » et du « méliorisme », d'avoir fait d'une paix universelle ancrée dans le commerce, une véritable mission¹³⁰.

Le commerce introduit dans l'internationalisme libéral une force, l'intérêt mutuel, qui lui permet d'une certaine façon de se passer de la raison, mais encore faut-il que le commerce remplisse les promesses qu'on attend de lui, en particulier la prospérité et le progrès social. En confondant commerce et progrès social, ou du moins en liant ce dernier à la croissance ou pis encore, en faisant de l'amélioration des conditions de travail « un bien de luxe » dont la demande irait croissant avec le revenu, ceux qui défendent le laisser-faire non seulement surestiment la capacité des marchés à répartir équitablement les fruits du progrès, mais surtout ils préfèrent ignorer les puissants intérêts qui se cachent derrière le commerce. Reconnaître à l'individu des droits en tant qu'être humain ne suffit pas, et de toute manière, toute liste est contestable. Certains feront de la liberté de commercer un droit fondamental alors que d'autres refuseront toujours de reconnaître aux travailleurs le droit de se syndiquer au motif soit qu'un syndicat n'est guère différent d'un club de tennis, soit que le syndicalisme va à l'encontre du principe de concurrence. Non sans mal, la Communauté internationale a fini par s'entendre sur une liste minimale de droits fondamentaux « au travail ». L'OIT n'a jamais accepté de s'en tenir à cette seule liste et continue, à juste titre d'ailleurs, de parler de « travail décent ». Lier la notion de normes équitables à l'efficacité économique ou celle de « conditions de travail acceptables » à certaines obligations en matière, par exemple, de temps de travail, de salaire ou de sécurité au travail, participe de cette démarche qui revient à reconnaître que les travailleurs ont des droits en tant qu'êtres humains mais également en tant qu'acteurs économiques. Par contre, le fait d'en faire une clause commerciale spécifique, équivalente à toute autre obligation commerciale, démontre une volonté particulière de traduire en acte les promesses du commerce et ainsi de conférer à l'internationalisme libéral une légitimité qu'il n'aurait pas sans la reconnaissance juridique de la participation des travailleurs aux fruits du progrès.

C'est à ce niveau qu'à notre avis, la démarche américaine est aussi unique que singulière ; non pas tant parce qu'elle défend le principe de concurrence loyale dans la réciprocité commerciale, mais parce qu'elle défend le principe d'un commerce équitable qui doit à la fois améliorer les conditions du plus grand nombre et compenser ceux qui en font les frais. Pour dire les choses autrement, les normes du travail et l'aide à l'ajustement commercial ne sont que les deux faces de la même doctrine, celle d'un internationalisme libéral à couleur mélioriste. Que cette promesse ne soit pas tenue, et alors le roi est nu : il ne reste plus que le commercialisme. Et sur ce terrain, non seulement les États-Unis ne sont plus seuls en lice, mais il est aussi loin le temps où l'on pouvait dire que ce qui est bon pour General Motors était bon pour les États-Unis.

¹³⁰ On ne peut s'empêcher de citer Kant à ce propos : « Car si, par chance, il arrive qu'un peuple puissant et éclairé parvienne à se constituer en république (qui, par nature, doit incliner à la paix perpétuelle), alors celle-ci servira de centre pour la Confédération d'autres États qui s'y rattacheront et elle assurera ainsi, conformément à l'idée du droit des gens, un état de liberté entre les États et insensiblement, grâce à plusieurs liaisons de cette espèce, elle s'étendra de plus en plus ». (Emmanuel Kant, *Vers la paix universelle*, dans *Le Monde de la Philosophie. Kant*, Paris, Flammarion, 2008, p. 362).